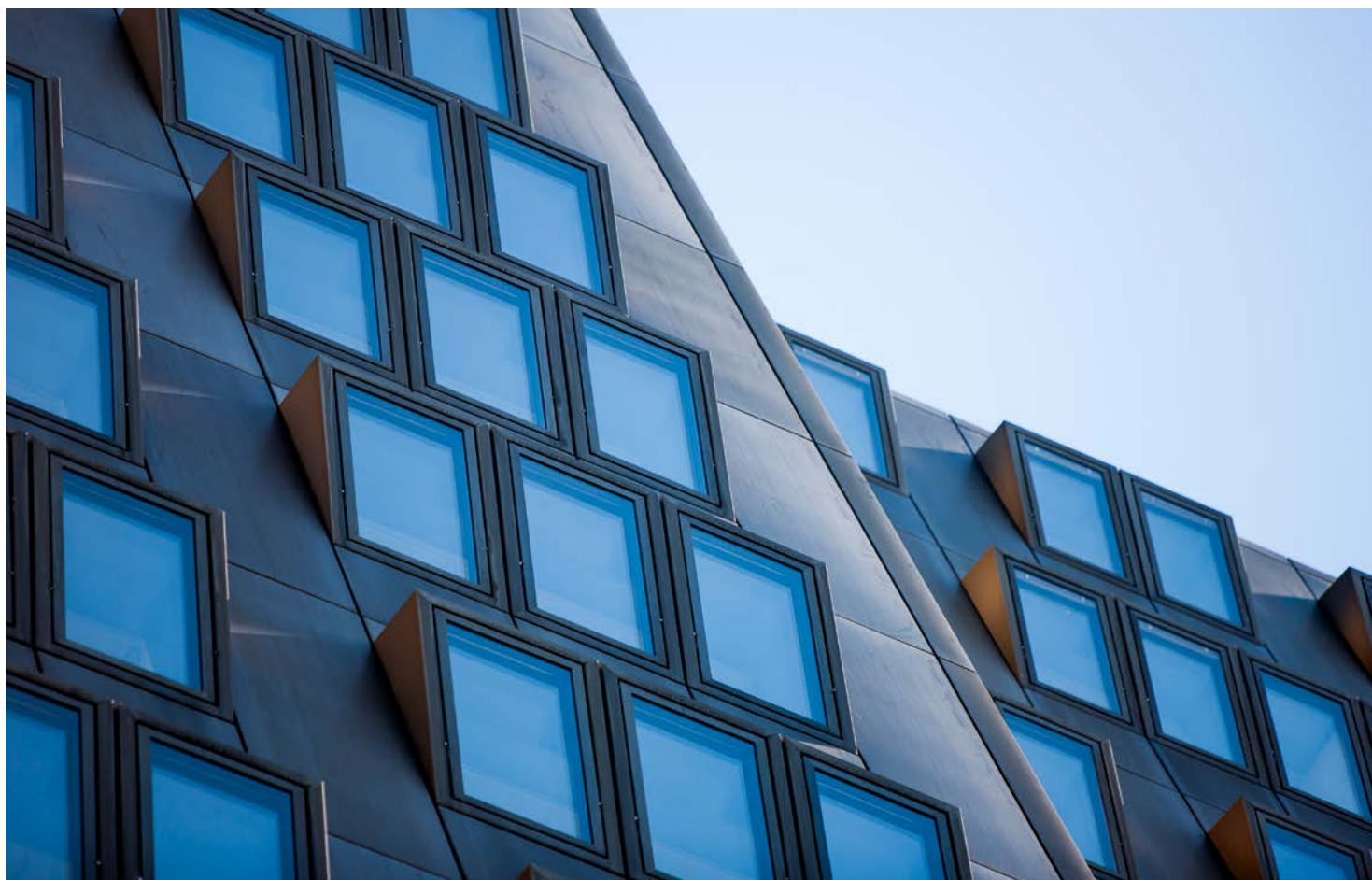




Bundesbeschaffung GmbH und ausgewählte Beschaffungen

Reihe BUND 2023/22

Bericht des Rechnungshofes





Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im September 2023

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSpreeher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

S. 35: iStock.com/Leontura



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	11
Zahlen und Fakten zur Prüfung	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	15
Rahmenbedingungen	15
Unternehmensgegenstand	15
Operatives Geschäftsmodell	18
Organe der Gesellschaft	21
Geschäftsführung	21
Aufsichtsrat	25
Nutzerbeirat	27
Steuerungssystem	28
Organisationsstruktur	32
Marketingsystem	34
Personal	38
Personalstrategie und Entwicklung des Personalstands	38
Gehaltsschema und Prämiensystem	40
Wirtschaftliche Aktivitäten	43
Kundenstruktur	43
Beschaffungsvolumen des Bundes	44
Waren– und Dienstleistungsgruppen	48
Einsparungen bei den Einkaufspreisen	51

Wirtschaftliche Entwicklung	56
Ertragslage	56
Bilanz	58
Erlösquellen und Preismodell	60
Kostenträgerrechnung	63
Internes Kontrollsystem	65
Aufbau und Inhalt	65
Vier-Augen-Prinzip und Vertretungsregelungen	68
Compliance	69
Compliance- bzw. Antikorruptions-Kultur	69
Umgang mit Risiken und Korruptionsprävention	72
Evaluierung	73
Aktivitäten der Internen Revision	74
Beschaffung von Atemschutzmasken im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie	76
Rechtliche Vorgaben für den zeitlichen Ablauf der Vergabeverfahren	76
Direktvergabeplattform	80
Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	83
Offenes Verfahren	85
FFP2-Masken für die Altersgruppe über 65 Jahren	89
Schlussempfehlungen	94
Anhang A	100
Beschaffungsgruppen und Top-5-Portfolio	100
Anhang B	102
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	102



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anzahl der Vergabeverfahren und Angebote _____	18
Tabelle 2:	Personal und Personalaufwand der Bundesbeschaffung GmbH _	38
Tabelle 3:	Kundenstruktur der Kunden mit einem Abrufvolumen bei der Bundesbeschaffung GmbH _____	43
Tabelle 4:	TOP–5–Portfolio der Bundesbeschaffung GmbH und Anteil der Bundeskunden daran _____	49
Tabelle 5:	Einsparungen bei den Einkaufspreisen _____	52
Tabelle 6:	Gewinn– und Verlustrechnung der Bundesbeschaffung GmbH (Auszug) _____	56
Tabelle 7:	Bilanz der Bundesbeschaffung GmbH (Auszug) _____	58
Tabelle 8:	Umsatzerlöse der Bundesbeschaffung GmbH _____	60
Tabelle 9:	Umsetzung des Internen Kontrollsystems (IKS) bei der Bundesbeschaffung GmbH _____	65
Tabelle 10:	Ausgewählte Elemente einer Compliance–Kultur _____	69
Tabelle 11:	Compliance–Schulungen – Anzahl der Teilnehmenden _____	70
Tabelle 12:	Wesentliche Merkmale des Umgangs mit Risiken _____	72
Tabelle 13:	Übersicht Evaluierung/Verbesserung _____	73

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Operative Umsetzung des Beschaffungsprozesses via E-Shop _____	19
Abbildung 2:	Operative kaufmännische Steuerung der Bundesbeschaffung GmbH _____	29
Abbildung 3:	Organigramm der Bundesbeschaffung GmbH, Stand Mai 2022 _____	33
Abbildung 4:	Wirkungstreppe _____	35
Abbildung 5:	Zeitlicher Ablauf der Vergabeverfahren _____	77
Abbildung 6:	Abrufe von Atemschutzmasken über die Direktvergabepattform nach Kundengruppen _____	82
Abbildung 7:	Volumina der Abrufe von Atemschutzmasken aus den Rahmenvereinbarungen zu Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung nach Kundengruppen _____	84
Abbildung 8:	Volumina der Abrufe von Atemschutzmasken aus dem offenen Verfahren nach Kundengruppen _____	88
Abbildung 9:	Zeitlicher Ablauf der Beschaffung von FFP2-Masken für Personen über 65 Jahre _____	90



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B-PCGK	Bundes-Public Corporate Governance Kodex
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronaviruskrankheit)
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e)
FFP	Filtering Face Piece
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
rd.	rund
RH	Rechnungshof



TED	Tenders Electronic Daily (Amtsblatt der EU für das europäische öffentliche Auftragswesen)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen

Bundesbeschaffung GmbH und ausgewählte Beschaffungen

Prüfungsziel



Der RH überprüfte vom November 2021 bis Juni 2022 die Bundesbeschaffung GmbH. Prüfungsziel war die Beurteilung der Organisation und der Personalentwicklung, der wirtschaftlichen Entwicklung und des Geschäftsmodells, des Internen Kontrollsystems und der Einhaltung der Compliance-Bestimmungen sowie ausgewählter Beschaffungsvorgänge. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2017 bis 2021.

Kurzfassung

Rahmenbedingungen

Die im Jahr 2001 gegründete Bundesbeschaffung GmbH (**BBG**) stand zu 100 % im Eigentum des Bundes und unterlag der Aufsicht des Bundesministers für Finanzen. Zentrale Aufgabe der BBG war insbesondere die Durchführung von Bedarfserhebungen und Vergabeverfahren für den Bund. Dabei hatte die BBG mit dem Ziel einer ökonomisch sinnvollen Volumens- und Bedarfsbündelung zur Optimierung der Einkaufsbedingungen des Bundes nach wirtschaftlichen und qualitativen Kriterien vorzugehen. Besonders zu berücksichtigen hatte die BBG bei öffentlichen Ausschreibungen Klein- und Mittelbetriebe. (TZ 2)

Die im Jahr 2017 vom Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) gemeinsam mit der Geschäftsführung und dem Aufsichtsrat beschlossene Eigentümerstrategie hielt fest, dass die BBG ausgehend vom Kerngeschäft Bund sich auch weiterhin an andere öffentliche Auftraggeber wenden sollte. Weiters definierte sie das Ziel, dass die BBG durch die Ausschöpfung von Marktpotenzialen mittelfristig keine Abgangsdeckung des Bundes benötigen sollte. Dieses Ziel erreichte die BBG. Seit 2017 erwirtschaftete sie jährlich Überschüsse, zuletzt im Jahr 2021 knapp 10 Mio. EUR. Das Abrufvolumen der BBG für Grundsatzvereinbarungskunden lag deutlich über jenem für das Kerngeschäft Bund. (TZ 2)

Die BBG führte zuletzt pro Jahr knapp 200 Vergabeverfahren durch, erteilte mehr als 600 Zuschläge an den bzw. die jeweiligen Best- oder Billigstbieter und erstellte Rahmenverträge oder Rahmenvereinbarungen. Für Bundeskunden arbeitete die BBG grundsätzlich unentgeltlich, nicht jedoch für Grundsatzvereinbarungs-Kunden. (TZ 3)

Organe der Gesellschaft

Die Geschäftsführung der BBG bestand aus zwei Mitgliedern. In den letzten fünf Jahren gab es drei Geschäftsführungsverträge, wovon zwei noch Akontozahlungen für Leistungsprämien beinhalteten. Nur in einem Geschäftsführungsvertrag, der erst im Jahr 2021 abgeschlossen worden war, wurde eine allfällige Leistungsprämie zur Gänze nach der Leistungsperiode und nach dem formellen Beschluss durch den Aufsichtsrat im Zusammenhang mit dem Ergebnis des jeweiligen Geschäftsjahres ausbezahlt. Die Leistungsprämien betrugen zwischen 97,5 % und 100 % des Maximalbetrags. Die für die Leistungsprämien definierten Unternehmensziele waren nicht sehr ambitioniert und wurden im gesamten überprüften Zeitraum immer, und zwar deutlich, übererfüllt. (TZ 4)

Das Finanzministerium hatte vier Mitglieder des Aufsichtsrats der BBG zu bestellen. Im Jahr 2021 wählte der Aufsichtsrat den Vorsitz und die Stellvertretung: Den Vorsitz hatte ein Aufsichtsratsmitglied inne, das in der Funktion der Sektionsleitung hierarchisch der für die Wahrnehmung der Eigentümerinteressen zuständigen Abteilung im Finanzministerium vorstand. Durch eine Reorganisation im Finanzministerium im Jahr 2022 wurde diese Abteilung einer anderen Sektion unterstellt. (TZ 5)

Kennzahlen

Der halbjährliche Eigentümer-Jour-fixe diente dem regelmäßigen und persönlichen Informationsaustausch zwischen der BBG und dem Finanzministerium. Ziel war die Überprüfung der strategischen Ausrichtung und der wirtschaftlichen Entwicklung der BBG anhand der Analysen aus dem Beteiligungscontrolling, insbesondere der strategischen Kennzahlen, der Budget- sowie der Personalkennzahlen. Im Eigentümer-Jour-fixe wurden die Kennzahlen zur Wirkung der BBG zwar zur Kenntnis genommen, aber die seit Jahren bekannten Mängel der Einsparungsberechnung nicht erörtert und auch keine Lösungsansätze dafür gesucht. Die für die Einsparungsberechnung u.a. verwendete pauschale Berechnungsmethode ließ keine zuverlässige Aussage über die tatsächlich realisierten Einsparungen bei den Einkaufspreisen zu. (TZ 7, TZ 16)

Wirtschaftliche Aktivitäten

Ausgegliederte Rechtsträger und Unternehmen des Bundes durften selbst dann, wenn sie Zuschussbetriebe waren, Beschaffungen von Waren und Dienstleistungen selbst durchführen. Durch eine Erweiterung um diese Kunden könnten zusätzliche Einsparungen im Bereich der Beschaffungen von Waren und Dienstleistungen erzielt werden. Für die Erweiterung des Kundenkreises der Bundeskunden wäre eine Initiative zur Gesetzesänderung notwendig. (TZ 12)

Im Jahr 2018 startete die Konferenz der Generalsekretäre – auf Initiative des Finanzministeriums – ein Projekt, um die öffentliche Beschaffung des Bundes vermehrt über die BBG abzuwickeln. Laut Schätzung der Konferenz der Generalsekretäre wurde nur rund die Hälfte des relevanten Beschaffungsvolumens des Bundes über die BBG abgewickelt. Verschärfend kam die mangelhafte Datenlage über das Beschaffungsvolumen der Bundesdienststellen hinzu. Das Projekt der Generalsekretäre wurde nicht dazu genutzt, das Einkaufsverhalten der Bundesdienststellen nachhaltig zur Erhöhung des Beschaffungsvolumens bei der BBG zu verändern. (TZ 13)

Wirtschaftliche Entwicklung

Aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung benötigte die BBG seit 2017 keine Abgangsdeckung mehr durch das Finanzministerium. Es gab keine Auswertung der zusätzlichen Gewinne aus den COVID-19-bedingten Beschaffungen, um die Nachhaltigkeit der Ertragslage der BBG beurteilen zu können. (TZ 17)

Es lag weder eine Veranlagungsstrategie der BBG zum Umgang mit steigenden Gewinnen und liquiden Mitteln vor, noch hatte das Finanzministerium den Entwurf einer Veranlagungsrichtlinie zur konkreten Ausgestaltung des Veranlagungsprozesses geprüft bzw. freigegeben. (TZ 18)

Die BBG legte bei der Einführung eines neuen Preismodells im Jahr 2018 keine Beurteilung der längerfristigen finanziellen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Ertragslage gegenüber dem Aufsichtsrat und dem Finanzministerium vor. Dabei hatte dies bereits Ende 2016 der Aufsichtsrat in Form eines Fünfjahresplans verlangt. Dadurch war die Beurteilung der Angemessenheit der Preisgestaltung im Preismodell ab 2018 unter Ertragsüberlegungen nicht nachvollziehbar. (TZ 19)

Beschaffung von Atemschutzmasken

Zur raschen Beschaffung großer Mengen von Atemschutzmasken setzte die BBG unterschiedliche Vergabeverfahren (z.B. Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung, Direktvergabe, offenes Verfahren) ein. Das Bundesministerium für Justiz forderte in seinem Rundschreiben die Dokumentation zur Begründung der Auswahl des jeweiligen Vergabeverfahrens. Die Dokumentation der BBG, die lediglich dieses Rundschreiben als Aktenvermerk festhielt, war nicht ausreichend. (TZ 27, TZ 28)

Die anfängliche Absicht des Gesundheitsministeriums, die Beschaffung der FFP2-Masken für über 65-Jährige auf eine österreichische Produktion zu beschränken, stand nicht im Einklang mit einem fairen und transparenten Wettbewerb gemäß Bundesvergabegesetz 2018. Das lange Beharren auf einer österreichischen Produktion verzögerte zudem erheblich das Bestreben, der vulnerablen Personengruppe Atemschutzmasken unentgeltlich und zeitnah zur Verfügung zu stellen. Durch die Konkretisierung der aktiven Lieferanten der bestehenden Rahmenvereinbarung durch die BBG konnte eine deutliche Preisreduktion pro Atemschutzmaske erzielt werden; letztlich wurde die Beschaffung rasch umgesetzt. (TZ 33)

Compliance

Jene Risiken, die die BBG vor Einführung des Zentralen Risikomanagements im Jahr 2017 identifizierte, nahm sie nicht mehr als Bruttorisiken in die Risikomatrix auf. So war nicht nachvollziehbar, inwieweit typische, jeder Organisation inhärente Risiken je einer Risikobewertung unterzogen wurden und welches Nettorisiko verblieb. (TZ 24)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

Bundesministerium für Finanzen

- Durch eine Gesetzesinitiative wäre der Kundenkreis mit einer Abnahmeverpflichtung gegenüber der Bundesbeschaffung GmbH um jene ausgegliederten Rechtsträger des Bundes zu erweitern, die vom Bund finanziert werden. (TZ 12)
- Aufgrund des von der Konferenz der Generalsekretäre erhobenen relativ geringen Anteils der Bundesbeschaffung GmbH am relevanten Beschaffungsvolumen des Bundes wäre eine Initiative zu starten, Bundesbeschaffungen vermehrt über die Bundesbeschaffung GmbH durchzuführen. Dabei sollte erwogen werden, die Verordnungsermächtigung im Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung zur Bündelung und Standardisierung des Bedarfs der Bundesdienststellen zu nutzen, um in der Folge den Anteil der Bundesbeschaffungen über die Bundesbeschaffung GmbH zu steigern. Die wirtschaftlichen und technischen Beschaffungsmöglichkeiten der Bundesbeschaffung GmbH sollten als Richtschnur für die Standardisierung und die Bündelung dienen. (TZ 13)

Bundesbeschaffung GmbH

- Im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium für Finanzen wäre dem Wachstum des Abrufvolumens der Bundeskunden – aufgrund der geringfügigen Zunahme von 2017 bis 2019 – besondere Beachtung zu schenken. (TZ 14)
- Ebenfalls im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium für Finanzen wäre rasch eine transparente Berechnungsmethode der Einsparungen bei den Einkaufspreisen zu erarbeiten, um die strategische Ausrichtung der Bundesbeschaffung GmbH zielgerichtet steuern zu können. Dabei wären nur solche Einsparungen, die ausschließlich die Bundesbeschaffung GmbH beeinflussen kann (vor allem Verfahrenskosteneinsparungen, Bündelung und Standardisierung), den Einsparungseffekten hinzuzurechnen. (TZ 16)
- Im Zuge der vom Aufsichtsrat beauftragten Neugestaltung des Preismodells wäre dem Aufsichtsrat und dem Bundesministerium für Finanzen zeitgerecht eine fünfjährige Planung über die finanziellen Auswirkungen des neuen Preismodells vorzulegen. Dabei wären u.a. die Ertragsentwicklungen nach geltendem und nach zukünftig geplantem Preismodell gegenüberzustellen, um über geeignete und nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen zu verfügen. (TZ 19)



Bundesbeschaffung GmbH und ausgewählte Beschaffungen



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Bundesbeschaffung GmbH und ausgewählte Beschaffungen						
Rechtsgrundlagen	<p>Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BB-GmbH-Gesetz), BGBl. I 39/2001 i.d.g.F.</p> <p>Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Bestimmung jener Güter und Dienstleistungen, die nach dem Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BB-GmbH-Gesetz) zu beschaffen sind, BGBl. II 208/2001 i.d.g.F.</p> <p>Beschaffungscontrolling-Verordnung, BGBl. II 398/2003 i.d.g.F.</p> <p>Bundesvergabegesetz 2006 (BVerG 2006), BGBl. I 17/2006, außer Kraft getreten mit BGBl. I 65/2018</p> <p>Bundesvergabegesetz 2018 (BVerG 2018), BGBl. I 65/2018 i.d.g.F.</p>					
Eigentümer	100 % Republik Österreich (Bund)					
Unternehmensgegenstand	<p>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</p> <p>Durchführung von Bedarfserhebungen und Vergabeverfahren einschließlich des Abschlusses von Verträgen im Namen und auf Rechnung des Bundes</p>					
Gebarung	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2017 bis 2021
	in Mio. EUR					in %
Umsatzerlöse	13,77	15,48	18,21	20,62	29,05	111
sonstige betriebliche Erlöse	0,11	0,22	0,38	0,24	0,24	118
Summe	13,88	15,70	18,59	20,86	29,30	111
Materialaufwand	2,51	2,73	2,78	2,78	3,10	24
Personalaufwand	7,22	8,07	8,66	9,06	9,67	34
sonstiger Aufwand	3,54	3,98	4,60	5,46	5,73	62
Steuern vom Einkommen	0,02	0,06	0,17	0,24	0,71	3.450
Summe	13,29	14,84	16,21	17,54	19,21	45
Jahresüberschuss	0,60	0,86	2,38	3,33	10,09	1.579
	in Vollbeschäftigungsäquivalenten zum 31. Dezember					in %
Personalstand	104	118	122	130	138	33
	in Mrd. EUR					in %
Abrufvolumen	1,448	1,532	1,640	1,863	3,222	123
	Anzahl					in %
aktive Verträge mit Lieferanten	1.921	1.981	1.888	1.793	1.978	3

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BBG



Bundesbeschaffung GmbH und ausgewählte Beschaffungen



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von November 2021 bis Juni 2022 im Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) und in der Bundesbeschaffung GmbH (**BBG**) die Gebarung der BBG.

(2) Ziel der Gebarungsüberprüfung war insbesondere die Beurteilung der Organisation und der Personalentwicklung, der wirtschaftlichen Entwicklung und des Geschäftsmodells, des Internen Kontrollsystems und der Einhaltung der Compliance-Bestimmungen sowie ausgewählter Beschaffungsvorgänge.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2017 bis 2021. Sofern für die Beurteilung relevant, berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

(3) Zu dem im März 2023 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die BBG im April 2023 und das Finanzministerium im Juni 2023 Stellung. Darüber hinaus erstattete der Aufsichtsrat der BBG im April 2023 eine eigene Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im August 2023.

Rahmenbedingungen

Unternehmensgegenstand

- 2.1 (1) Die im Jahr 2001 gegründete BBG stand zu 100 % im Eigentum des Bundes und unterlag der Aufsicht des Bundesministers für Finanzen¹. Zu ihren gesetzlich definierten Aufgaben zählten insbesondere die Durchführung von Bedarfserhebungen und Vergabeverfahren für den Bund. Dabei hatte die BBG mit dem Ziel einer ökonomisch sinnvollen Volumens- und Bedarfsbündelung zur Optimierung der Einkaufsbedingungen des Bundes nach wirtschaftlichen und qualitativen Kriterien vorzugehen; besonders auf Klein- und Mittelbetriebe und deren Zugangsmöglichkeiten zu Ausschreibungen war Rücksicht zu nehmen². Die Aufwendungen der BBG, die deren Erträge überstiegen, hatte der Bund in einem gesetzlich geregelten Umfang abzudecken.³

¹ §§ 1 und 8 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (in der Folge: **BBG-Gesetz**), BGBl. I 39/2001 i.d.g.F.

² § 2 BBG-Gesetz

³ § 6 Abs. 1 BBG-Gesetz

(2) Die Organe der Gesellschaft waren gemäß BBG–Gesetz⁴ die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat sowie die Generalversammlung. Weiters war ein Nutzerbeirat einzurichten, der aus fachkundigen Vertreterinnen und Vertretern aller haushaltsleitenden Organe bestand⁵.

(3) Der Bundesminister für Finanzen bestimmte mit Verordnung jene Güter und Dienstleistungen, die von der BBG zentral zu beschaffen waren⁶. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung gab es insgesamt 27 – zum Teil in Untergruppen gegliederte – Waren– und Dienstleistungsgruppen⁷. Die Bundesdienststellen waren grundsätzlich verpflichtet, Waren und Dienstleistungen dieser 27 Beschaffungsgruppen über die BBG zu beziehen⁸.

Darüber hinaus war die BBG nach Novellen des BBG–Gesetzes aus den Jahren 2002 bzw. 2006 berechtigt, auch für Grundsatzvereinbarungs–Kunden (in der Folge: **GV–Kunden**) tätig zu werden; dies durfte die Erfüllung der Aufgaben für den Bund nicht beeinträchtigen⁹. Zu den GV–Kunden zählten Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände sowie weitere öffentliche Auftraggeber (z.B. Universitäten und Krankenanstalten).

Der Anteil des Kerngeschäfts für den Bund belief sich im Zeitraum 2017 bis 2021, gemessen am gesamten Abrufvolumen bei der BBG, auf durchschnittlich 43 %; der überwiegende Anteil von durchschnittlich 57 % entfiel auf GV–Kunden.

(4) Gemäß der Eigentümerstrategie aus 2017 sollte sich die BBG ausgehend vom Kerngeschäft Bund auch weiterhin an andere öffentliche Auftraggeber wenden; Ziel war es u.a., durch Ausschöpfen von Marktpotenzialen mittelfristig keine Abgangsdeckung des Bundes mehr zu benötigen. Dieses Ziel erreichte die BBG, indem sie seit 2017 jährlich Überschüsse erwirtschaftete.

(5) Aufgrund der von 0,60 Mio. EUR (2017) auf 10,09 Mio. EUR (2021) gestiegenen Jahresüberschüsse und der daraus resultierenden hohen Liquidität beschäftigten sich sowohl die Geschäftsführung der BBG als auch das Finanzministerium als Eigentümervertreter mit der Frage, wie mit der Liquidität umgegangen werden sollte.

⁴ §§ 7 bis 9

⁵ § 10 BBG–Gesetz

⁶ § 3 Abs. 2 BBG–Gesetz; Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Bestimmung jener Güter und Dienstleistungen, die nach dem Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BB–GmbH–Gesetz) zu beschaffen sind (in der Folge: **Beschaffungsgruppen–Verordnung**), BGBl. II 208/2001 i.d.g.F.

⁷ z.B. Reinigungsdienstleistungen für Gebäude oder Fuhrpark, darunter a) Fahrzeuge, Teile von Fahrzeugen, b) Wartung, Instandhaltung und Instandsetzung von Fahrzeugen, c) Fuhrparkdienstleistungen

⁸ § 4 Abs. 2 BBG–Gesetz; Ausnahmen galten z.B. für Waren und Dienstleistungen, die von Dritten günstiger angeboten wurden; es waren auch Vergabeverfahren im besonderen Auftrag der Bundesdienststellen möglich (§ 2 Abs. 2 Z 3 BBG–Gesetz).

⁹ § 3 Abs. 3 BBG–Gesetz

Die Geschäftsführung der BBG begann in der zweiten Jahreshälfte 2021, eine Veranlagungsrichtlinie für die Gesellschaft zu entwickeln, mit der auch der Aufsichtsrat befasst wurde. Das Ziel war es, die Liquidität so gering wie möglich zu halten und sowohl dem Problem von Negativzinsen als auch den Risiken von Veranlagungen zu begegnen.

Das Finanzministerium als Eigentümervertreter setzte sich mit diesen Themen im Rahmen der Veranstaltung „Beteiligungsplattform“ im Herbst 2021 gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern seiner Beteiligungsunternehmen und der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur auseinander.

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen auf den Geld- und Kapitalmärkten im Jahr 2022 und den daraus zu erwartenden möglichen Veränderungen bei den Marktbedingungen (keine Verwahrgelder bzw. Negativzinsen) erwog die Geschäftsführung der BBG zuletzt, die Liquidität in Zukunft – dem Gebot einer risikoaversen Finanzgebarung folgend – durch Termingeldeinlagen möglichst niedrig zu halten.

- 2.2 Der RH wies darauf hin, dass das GV-Kundengeschäft mit der Einschränkung, die Erfüllung der Aufgaben für den Bund dadurch nicht zu beeinträchtigen, zulässig war. Dazu hielt der RH fest, dass das Abrufvolumen der GV-Kunden im überprüften Zeitraum deutlich über jenem für das Kerngeschäft Bund lag und der Anteil der Bundeskunden am Umsatzerlös der BBG im überprüften Zeitraum jährlich weniger als 10 % (TZ 19) betrug. Diesbezüglich verwies der RH auf das Spannungsfeld zwischen der Erfüllung der Aufgaben für den Bund einerseits und der Erzielung höherer Erlöse durch Steigerung des Anteils von GV-Kunden andererseits. Er wies zudem auf die Empfehlung an die BBG in TZ 14, im Zusammenwirken mit dem Finanzministerium dem Wachstum des Abrufvolumens der Bundeskunden – aufgrund der geringfügigen Zunahme von 2017 bis 2019 – besondere Beachtung zu schenken.

Die BBG hatte das in der Eigentümerstrategie formulierte Ziel, keine Abgangsdeckung mehr zu benötigen, durch die seit 2017 stark gestiegenen Jahresüberschüsse deutlich übererfüllt. Die Frage, wie mit der aus den Jahresüberschüssen resultierenden Überliquidität umgegangen werden soll, konnte bis Ende der Gebärungsüberprüfung weder vom Finanzministerium als Eigentümervertreter noch von der BBG gelöst werden.

Dem Finanzministerium empfahl der RH, die Ziele der BBG in der Eigentümerstrategie insbesondere zum Umgang mit der erhöhten Liquidität zu konkretisieren.

- 2.3 (1) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums lasse es die Empfehlung in die geplante Überarbeitung der Eigentümerstrategie einfließen.

(2) Die BBG hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie sich des vom RH festgestellten Spannungsverhältnisses bewusst sei. Sie werde auch weiterhin jede Anstrengung unternehmen, um einerseits das Wachstum des Abrufvolumens der Bundeskunden voranzutreiben und um andererseits die Optimierung der Einkaufsbedingungen für den Bund durch das große Beschaffungspotenzial der GV-Kunden wirtschaftlich und qualitativ abzusichern.

Das Thema der Überliquidität sei seit 2022 insofern gelöst, als die BBG in festverzinsliche Termingelder veranlasse und damit eine dem gesetzlichen Gebot entsprechende risikoaverse Veranlagung sicherstelle.

Operatives Geschäftsmodell

- 3 (1) Die Anzahl der Vergabeverfahren (inklusive Direktvergaben, Direktvergabeplattform, erneute Aufrufe zum Wettbewerb) und Angebote entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 1: Anzahl der Vergabeverfahren und Angebote

	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2017 bis 2021
	Anzahl					in %
Vergabeverfahren	195	147	126	187	195	0
gelegte Angebote	847	548	816	1.114	1.397	65
zugeschlagene Angebote	434	354	517	654	645	49

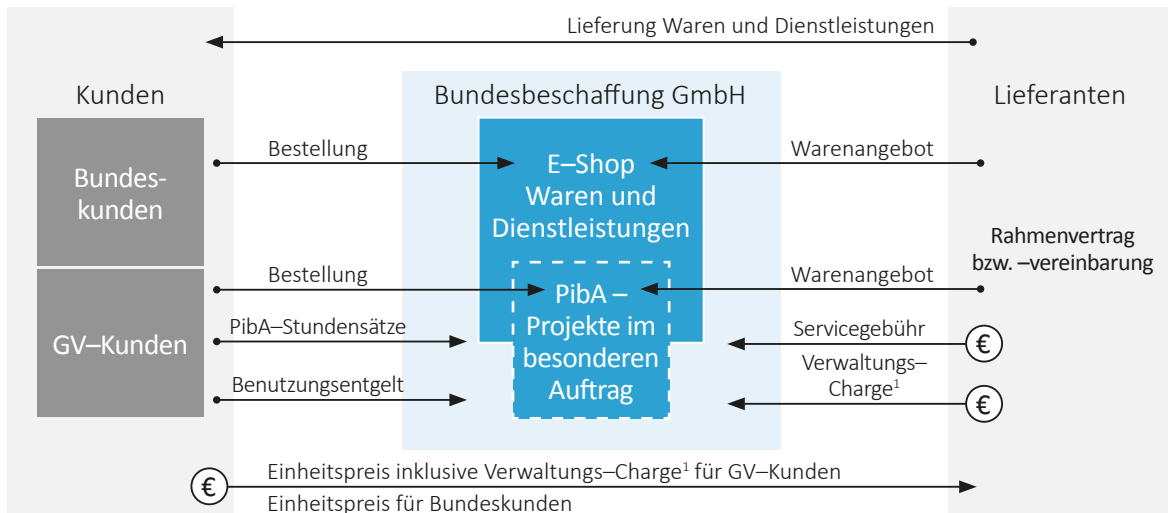
Quelle: BBG

Die Anzahl der zugeschlagenen Angebote betrug im überprüften Zeitraum u.a. aufgrund der möglichen Teilung einer Ausschreibung in mehrere Lose bzw. der Möglichkeit zum Abschluss von Rahmenvereinbarungen mit mehreren Bietern ein Mehrfaches der Vergabeverfahren.

(2) Nach der Zuschlagsentscheidung bzw. dem rechtskräftigen Abschluss der Rahmenvereinbarungen für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen sowie der Vergabe an einen bzw. mehrere Anbieter (Best- oder Billigstbieter) begannen die Kunden mit der operativen Umsetzung des Beschaffungsprozesses. Dieser setzte

sich im Wesentlichen¹⁰ aus dem Abruf der Waren und Dienstleistungen im E-Shop bzw. der Bezahlung des Kaufpreises durch die Kunden an die Lieferanten und aus der Verrechnung der Leistungsabgeltung an die BBG zusammen:

Abbildung 1: Operative Umsetzung des Beschaffungsprozesses via E-Shop



GV-Kunden = Grundsatzvereinbarungen-Kunden
PibA = Projekte im besonderen Auftrag

¹ Die Verwaltungs-Charge wird vom GV-Kunden an den Lieferanten gezahlt und von der BBG eingehoben.

Quelle: BBG; Darstellung: RH

Die BBG hatte bei ihren Beschaffungen sowohl für Bundeskunden als auch für GV-Kunden die Funktion eines Vermittlers¹¹ zwischen dem öffentlichen Auftraggeber im Sinne des Bundesvergabegesetzes und den Lieferanten der Waren und Dienstleistungen. Diese Geschäftsaktivitäten stellten ihre finanzielle Basis dar; sie waren in der Bilanz sowie in der Gewinn- und Verlustrechnung abgebildet. Das vermittelte Abrufvolumen war nicht Gegenstand der finanziellen Gebarung der BBG. Die Entgelte für die Leistungen der BBG waren in einem öffentlich zugänglichen Preisblatt ersichtlich.

(3) Die BBG hatte gegenüber Bundeskunden grundsätzlich keinen Anspruch auf Entgelt für ihre Tätigkeit. Der Bund musste jedoch gemäß BBG-Gesetz einen allfälligen finanziellen Abgang aus der Tätigkeit der BBG decken. Ausgenommen davon

¹⁰ Die BBG erbrachte darüber hinaus entgeltliche Leistungen von untergeordneter Bedeutung, z.B. Direktvergabeplattform, E-Shop-Schulungen, Dienstreisen.

¹¹ Die BBG wurde im Namen und auf Rechnung des jeweiligen öffentlichen Auftraggebers tätig.

waren Projekte im besonderen Auftrag für Bundeskunden¹². Diese waren grundsätzlich kostendeckend abzuwickeln.

(4) Für GV-Kunden erbrachte die BBG Leistungen auf Basis einer Grundsatzvereinbarung, die die Rechte und Pflichten der beiden Vertragspartner sowie den Zugang zum E-Shop der BBG regelte.

Die Grundsatzvereinbarung enthielt auch einen Hinweis über die grundsätzlichen finanziellen Ansprüche der BBG aus dem Beschaffungsvorgang (sogenannte Verwaltungs-Charge). Die Verwaltungs-Charge hob die BBG je nach Abrufvolumen des GV-Kunden bei dem jeweiligen Lieferanten ein, wirtschaftlich hatte der GV-Kunde diese in Form eines prozentuellen Aufschlags auf den sogenannten Einheitspreis (Netto-Stückpreis) zu tragen.

(5) Die BBG schloss mit jenen Lieferanten, die im Zuge eines Vergabeverfahrens den Zuschlag als Billigst- oder Bestbieter erhielten, einen Rahmenvertrag bzw. eine Rahmenvereinbarung¹³ mit meist mehrjähriger Laufzeit ab. Diese legten die Rechte und Pflichten der BBG und der Lieferanten sowie finanzielle Ansprüche der BBG (Servicegebühr) aus sämtlichen Beschaffungen der Bundes- und GV-Kunden fest. Die Rahmenverträge bzw. -vereinbarungen waren das zentrale Instrument der BBG, um eine längerfristige Liefersicherheit für die öffentlichen Auftraggeber zu gewährleisten. Die Lieferanten hatten die Servicegebühr als prozentuellen Anteil des Abrufvolumens (diese lag in der Regel bei weniger als einem Prozent) an die BBG zu bezahlen.

(6) Für Projekte im besonderen Auftrag für Bundes- und GV-Kunden verrechnete die BBG einen Stundensatz für die tatsächlich angefallenen Stunden und eine Servicegebühr für Lieferanten sowie bei den GV-Kunden zusätzlich eine Verwaltungs-Charge.

(7) Für den Abruf der Waren und Dienstleistungen betrieb die BBG einen E-Shop. Die GV-Kunden hatten für die Nutzung des E-Shops eine Nutzungsgebühr an die BBG zu bezahlen, die nach der Anzahl der von ihrer Organisation gemeldeten Nutzer gestaffelt war.

¹² maßgeschneiderte Beschaffungen (außerhalb der per Verordnung festgelegten Produktgruppen, die jedenfalls durch die BBG zu beschaffen waren) für einzelne Bundeskunden

¹³ Ein Rahmenvertrag bestand zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einem Lieferanten und enthielt eine verpflichtende Mindestabnahmemenge. Eine Rahmenvereinbarung beinhaltete keine konkrete Abnahmeverpflichtung und war eine Vereinbarung zwischen einem oder mehreren öffentlichen Auftraggebern und einem oder mehreren Lieferanten.

Organe der Gesellschaft

Geschäftsführung

- 4.1 (1) Die Geschäftsführung der BBG bestand aus zwei Mitgliedern, deren Funktionsperiode jeweils bis zu fünf Jahre betrug. Die Bestellung von Prokuristen war zulässig. Seit Gründung der Gesellschaft gab es einen Prokuristen. Aufgrund des mit Ende 2020 vorgesehenen Ausscheidens eines Geschäftsführers¹⁴ wurde ein zweiter Prokurist bestellt, um die Handlungsfähigkeit der BBG in vollem Umfang sicherzustellen (TZ 22).

(2) Für die Besetzung der Geschäftsführungspositionen der BBG war das Finanzministerium als Eigentümerversorger zuständig. Gemäß § 2 Abs. 2 Stellenbesetzungsgesetz¹⁵ war eine Leitungsfunktion möglichst sechs Monate vor, spätestens jedoch innerhalb eines Monats nach Freiwerden der Stelle öffentlich auszuschreiben. Eine der beiden Geschäftsführungsstellen wurde mit Ende 2020 frei, bekannt war dies seit September 2020, ausgeschrieben wurde sie am 29. Jänner 2021.

Bis zur tatsächlichen Nachbesetzung der Stelle vergingen weitere vier Monate.

(3) Die Geschäftsordnung für die Geschäftsführung der BBG regelte die Geschäftsverteilung. Demnach hatten die gleichberechtigten Mitglieder der Geschäftsführung alle strategischen Entscheidungen zur Führung der Gesellschaft gemeinsam zu treffen, die operative Umsetzungsverantwortung war zwischen ihnen nach Unternehmensbereichen aufgeteilt.

Gemäß der Geschäftsordnung waren regelmäßig Sitzungen der Geschäftsführung abzuhalten und die dort gefassten Beschlüsse (zumindest zu den wesentlichen Verhandlungspunkten) schriftlich zu dokumentieren. Derartige Dokumentationen konnte die Geschäftsführung dem RH nicht vorlegen. Laut Auskunft der Geschäftsführung würden die meist wöchentlich stattfindenden Jours fixes dem allgemeinen Austausch dienen; sie fasse dort keine formellen Beschlüsse, zumal sie keine wesentlichen Verhandlungspunkte gemäß Geschäftsordnung bespreche. Dokumentationen würden im Vorfeld bzw. anlässlich der Vorbereitung von Sitzungen mit dem Aufsichtsrat, dem Nutzerbeirat und der Generalversammlung sowie in gemeinsamen Mitarbeiterinformationen, Aussendungen und Informationen der Geschäftsführung via E-Mail, Intranet und geschäftsmäßig gezeichneten Dokumenten erfolgen.

¹⁴ Einer der beiden Geschäftsführer ging mit Jahresende 2020 in Pension; sein Vertrag endete ursprünglich mit 16. Oktober 2020, wurde aber mit Gesellschafterbeschluss vom 9. September 2020 noch bis 31. Dezember 2020 verlängert.

¹⁵ BGBl. I 26/1998 i.d.g.F.

(4) Für die inhaltliche Ausgestaltung der Geschäftsführungsverträge waren das Stellenbesetzungsgesetz¹⁶ und die Bundes-Vertragsschablonenverordnung¹⁷ anzuwenden. Dementsprechend waren die Vertragselemente ausschließlich nach den Bestimmungen der Bundes-Vertragsschablonenverordnung zu vereinbaren.¹⁸ Der Bundes-Public Corporate Governance Kodex (**B-PCGK**) war für die Gesellschaft verbindlich, die jährlich einen diesbezüglichen Bericht gemeinsam mit dem Jahresabschluss vorlegte. Die in der Bundes-Vertragsschablonenverordnung verpflichtend vorgesehene vertragliche Überbindung des B-PCGK fehlte in zwei von drei der im überprüften Zeitraum geltenden Geschäftsführungsverträge.

(5) Die Gesamtjahresbezüge der Geschäftsführung setzten sich aus einem Festgehalt und einer variablen, erfolgsabhängigen Leistungsprämie zusammen. Der RH hatte in seinem Bericht „Bundesbeschaffung GmbH“ (Reihe Bund 2008/8, TZ 10) die Höhe der Leistungsprämien sowie deren Auszahlung zu 75 % als Akonto mit dem Festgehalt kritisiert. Die Höhe der Leistungsprämien wurde von damals 75 % bzw. 50 % auf maximal 25 % des Festgehalts reduziert und lag im überprüften Zeitraum bei durchschnittlich 24,5 %. 75 %ige Akontozahlungen waren bei zwei von drei Geschäftsführungsverträgen weiterhin vorgesehen. In einem 2021 abgeschlossenen Geschäftsführungsvertrag war die Ausbezahlung einer Bonifikation zur Gänze im Nachhinein nach dem formellen Beschluss durch den Aufsichtsrat im Zusammenhang mit dem Ergebnis des jeweiligen Geschäftsjahres vereinbart.

Der RH hatte in seinem Bericht „Bundesbeschaffung GmbH“ aus 2008 empfohlen, dass die variable Gehaltskomponente herausfordernd und nur mit außergewöhnlichen Leistungen erreichbar sein sollte. Der Aufsichtsrat beschloss die Kriterien für die Erreichung der Leistungsprämie jeweils im Vorhinein für das folgende Geschäftsjahr. Art und Gewichtung der Kriterien für 90 % der gesamten möglichen Leistungsprämie blieben bis zur Gebarungsüberprüfung unverändert. Dies betraf die allgemeinen Unternehmensziele Abrufvolumen, Erreichung von Budgetzielen und Kundenzufriedenheit, deren Zielwerte jährlich angepasst wurden. Maximal 10 % der gesamten Leistungsprämie basierten auf jährlich unterschiedlichen, in Bezug zu aktuellen Projekten stehenden Kriterien (Aufsichtsrat-Prämie).

In den Jahren 2017 bis 2021 erhielt die Geschäftsführung der BBG Leistungsprämien im Ausmaß von 97,5 % (2020), 98 % (2017), 99,5 % (2018) und 100 % (2019 und 2021) des Maximalbetrags. Fehlten Prozentpunkte auf das Maximum, betraf dies die Aufsichtsrat-Prämie. Die Kriterien in Bezug auf die allgemeinen Unternehmensziele wurden im gesamten überprüften Zeitraum immer, und zwar meist deutlich, übererfüllt.

¹⁶ insbesondere §§ 6 und 7

¹⁷ BGBl. II 254/1998 i.d.g.F.; insbesondere § 2

¹⁸ insbesondere § 2 Abs. 3 und § 3 Bundes-Vertragsschablonenverordnung; z.B. betreffend Dienstkraftwagen, Vereinbarung von variablen Bezugsbestandteilen, Pensionsregelungen

- 4.2 Der RH hob hervor, dass das Finanzministerium als Eigentümerversorger die Ausschreibung der Geschäftsführung erst knapp vor Ablauf der im Stellenbesetzungsgesetz vorgesehenen Ausschreibungsfrist durchführte. Damit war ein nahtloser Übergang in der Geschäftsführung nicht möglich.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, die vom Stellenbesetzungsgesetz eingeräumte Möglichkeit zu nutzen, freiwerdende Stellen von Mitgliedern von Leitungsorganen bereits sechs Monate vor dem Ende der Funktion auszuschreiben, um eine nahtlose Nachbesetzung der Stelle zu ermöglichen; dies insbesondere dann, wenn das Freiwerden ausreichend lange zuvor bekannt ist.

Der RH kritisierte, dass die Geschäftsführung der BBG ihre meist wöchentlichen Jour-fixe-Termine nur für allgemeinen Austausch nutzte, anstatt Beschlüsse zu fassen und diese schriftlich zu dokumentieren bzw. zu protokollieren, wie in der Geschäftsordnung vorgesehen. Für den RH war daher nicht nachvollziehbar, wie und in welchem Rahmen vor allem wesentliche unternehmensrelevante Entscheidungen der Geschäftsführung zustande kamen.

Daher empfahl der RH der BBG, dass die Geschäftsführung in ihren regelmäßigen Sitzungen gemäß Geschäftsordnung Beschlüsse fasst und diese auch schriftlich dokumentiert, um die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung vor allem zu wesentlichen unternehmensrelevanten Themen sicherzustellen.

Der RH kritisierte, dass die BBG weiterhin 75 % der Leistungsprämien als Akonto bereits mit dem Festgehalt ausbezahlt. Im überprüften Zeitraum gab es drei Geschäftsführungsverträge, wovon zwei noch Akontozahlungen in dieser Höhe beinhalteten. Weiters merkte der RH an, dass die verpflichtend vorgesehene vertragliche Überbindung des B-PCGK in zwei von drei der im überprüften Zeitraum geltenden Geschäftsführungsverträge fehlte, obwohl die Verbindlichkeit des B-PCGK für die Gesellschaft zu dieser Zeit bereits gegeben war.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, jeden bereits geltenden oder künftig zu errichtenden Geschäftsführungsvertrag der BBG dahingehend anzupassen bzw. abzuschließen, dass eine allfällige Leistungsprämie bzw. Bonifikation zur Gänze nach der Leistungsperiode und nach dem formellen Beschluss durch den Aufsichtsrat im Zusammenhang mit dem Ergebnis des jeweiligen Geschäftsjahres ausbezahlt wird. Auch sollten sämtliche Geschäftsführungsverträge die verpflichtend vorgesehene vertragliche Überbindung des B-PCGK enthalten.

Weiters kritisierte der RH, dass die Empfehlung aus 2008, wonach die variable Gehaltskomponente herausfordernd und nur mit außergewöhnlichen Leistungen erreichbar sein sollte, nicht umgesetzt wurde. Der Aufsichtsrat beschloss die Kriterien zwar jeweils im Vorhinein für das folgende Geschäftsjahr, die Art und Gewich-

tung der Kriterien für allgemeine Unternehmensziele (90 % der gesamten möglichen Leistungsprämie) blieben dennoch bis zur Gebarungsüberprüfung unverändert. Die BBG passte lediglich die zu erreichenden Zielwerte an. Nur die Aufsichtsrats-Prämie (maximal 10 % der gesamten Leistungsprämie) basierte auf jährlich unterschiedlichen, in Bezug zu aktuellen Projekten stehenden Kriterien.

Die Kriterien zu den allgemeinen Unternehmenszielen wurden im überprüften Zeitraum immer, und zwar deutlich, übererfüllt. Deshalb konnte der RH nicht erkennen, dass es sich dabei um sehr ambitionierte Ziele handelte, die nur mit außergewöhnlichen Leistungen zu erreichen waren. Die Gesamtprämie wurde in zwei von fünf Jahren zu 100 % erreicht; in den anderen Jahren lag sie nur zwischen 0,5 % und 2,5 % unter dem Maximum, die Abweichung betraf nur die Aufsichtsrats-Prämie.

Der RH empfahl der BBG, durch den Aufsichtsrat die den Leistungsprämien zugrunde liegenden Kriterien derart festzulegen, dass diese nur mit außergewöhnlichen Leistungen zu erreichen sind und nicht grundsätzlich übererfüllt werden können.

- 4.3 (1) Das Finanzministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es die Empfehlungen des RH umsetzen werde. Auch entspreche die Empfehlung zu den Geschäftsführungsverträgen dem mit dem Handbuch Beteiligungsmanagement eingeführten Mustervertrag.

(2) Die BBG wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass nach geltender Geschäftsordnung für die Geschäftsführung Beschlüsse auch mittels Umlaufbeschluss oder in anderer Weise gefasst werden könnten. So fasse die Geschäftsführung in den sogenannten „Decision Boards“ bzw. „Management Meetings“ Beschlüsse mit der zweiten Führungsebene, die auch protokolliert würden. Dessen ungeachtet werde die Geschäftsführung weiterhin ein Augenmerk auf eine geschäftsordnungskonforme Dokumentation richten und der Empfehlung des RH in geeigneter Weise entsprechen.

Eine Zielerreichung bzw. Übererfüllung der Ziele bedeute nicht zwangsläufig, dass diese nicht durch außergewöhnliche Leistungen erreicht worden wären. Dies beweise etwa die Performance des Unternehmens während der COVID-19-Pandemie.

Laut Stellungnahme des Aufsichtsrats der BBG sei bereits im Jahr 2022 eine Umstellung der Definition der Aufsichtsratsziele für das Jahr 2023 eingeleitet worden, die den vom RH dargelegten Überlegungen entspreche.

- 4.4 Der RH stellte gegenüber der BBG klar, dass die in den sogenannten „Decision Boards“ bzw. „Management Meetings“ gefassten Beschlüsse protokolliert wurden, jedoch nicht die Beschlüsse in den Geschäftsführersitzungen, insbesondere in Bezug auf die wesentlichen unternehmensrelevanten Entscheidungen der Geschäftsführung.

Er verblieb bei seiner Empfehlung und begrüßte die Zusage der BBG, künftig der Empfehlung des RH zu entsprechen.

Aufsichtsrat

- 5.1 (1) Das Finanzministerium hatte laut BBG–Gesetz¹⁹ vier Mitglieder des Aufsichtsrats zu bestellen. Die Eigentümerinteressen nahm die dafür zuständige Abteilung im Finanzministerium wahr. Im überprüften Zeitraum wurden vier Mitglieder des Aufsichtsrats neu bestellt.

Wie der RH in seinem Bericht „Aufsichtsräte: Auswahlprozess in Ministerien“ (Reihe Bund 2022/11) festgestellt hatte, sollten die Auswahl und Besetzung der Mitglieder der Aufsichtsorgane einem objektiven, transparenten und nachvollziehbaren Prozess folgen, der auf entsprechenden Richtlinien basiert. Das Finanzministerium setzte 2021 für den Wirkungsbereich der von ihm verwalteten Beteiligungen das Handbuch „Beteiligungsmanagement des BMF“ (in der Folge: **Handbuch Beteiligungsmanagement**) in Kraft. Dieses sah vor, dass bei der Auswahl und Bestellung von Aufsichtsräten – in Konkretisierung des B–PCGK – u.a. zur Beurteilung der fachlichen Eignung für die Ausübung der Tätigkeit bestimmte Qualifikationen nachzuweisen sowie ein Lebenslauf, eine Unvereinbarkeitserklärung und eine Aufstellung über bisherige Organfunktionen einzufordern waren. Diese Unterlagen waren im Finanzministerium ebenso wie der Ablauf der Bestellungen ab dem Zeitpunkt der Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten aktenmäßig dokumentiert.

Ein im Jahr 2021 bestelltes Aufsichtsratsmitglied der BBG legte das Mandat nach knapp fünf Monaten im Amt wieder zurück. Weder die Auswahl der Mitglieder noch die Gründe für das Zurücklegen des Mandats nach kurzer Zeit waren im Finanzministerium nachvollziehbar aktenmäßig dokumentiert.

(2) Im Jahr 2021 wählte der Aufsichtsrat den Vorsitz und dessen Stellvertretung neu. Den Vorsitz hatte ein Aufsichtsratsmitglied inne, das in der Funktion der Sektionsleitung hierarchisch der für die Wahrnehmung der Eigentümerinteressen zuständigen Abteilung im Finanzministerium vorstand. Durch eine Reorganisation im Finanzministerium im Jahr 2022 wurde diese Abteilung einer anderen Sektion unterstellt.

Der RH hatte u.a. im Bericht „Aufsichtsräte: Auswahlprozess in Ministerien“ festgehalten, dass potenzielle Befangenheiten und Interessenkonflikte bei der Bestellung von Überwachungsorganen zu berücksichtigen waren. Insbesondere die gleichzeitige Wahrnehmung von Organfunktionen (z.B. als Aufsichtsrat) und von Eigentümerinteressen durch Bedienstete eines Ministeriums barg potenzielle Rollen- und Interessenkonflikte. Auch gemäß B–PCGK war bei der Bestellung von Mitgliedern

¹⁹ § 9

des Überwachungsorgans auf mögliche Interessenkollisionen aus ihrer beruflichen Tätigkeit zu achten. Demgegenüber formulierte das Handbuch Beteiligungsmanagement des BMF, das grundsätzlich auf dem B-PCGK aufbaute, unter Verweis auf § 71 Abs. 1 Z 3 Bundeshaushaltsgesetz 2013²⁰, dass ein angemessener Einfluss vom Anteilseigner im Überwachungsorgan sicherzustellen war und dort die besonderen Interessen des Bundes zu berücksichtigen waren. Die Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat der BBG hielt fest, dass die Mitglieder des Aufsichtsrats dem Unternehmenszweck verpflichtet waren.

- 5.2 Der RH merkte kritisch an, dass – insbesondere im Zusammenhang mit dem nur knapp fünf Monate dauernden Mandat eines Aufsichtsratsmitglieds – die aktenmäßige Dokumentation im Finanzministerium den Bestellvorgang einer Aufsichtsratsfunktion erst erfasste, nachdem bereits die Entscheidung für eine Person gefallen war. Damit war der tatsächliche Auswahlprozess (z.B. Entscheidungsgründe, Anzahl der insgesamt angefragten Personen, Beurteilung eventueller Interessenkonflikte) nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl daher dem Finanzministerium, die Entscheidungsgründe für die Bestellung von Überwachungsorganen vollständig, transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Der RH hielt kritisch fest, dass die gleichzeitige Vorsitzführung im Aufsichtsrat einer Beteiligungsgesellschaft des Finanzministeriums und die hierarchische Überordnung über die die Eigentümerinteressen wahrnehmende Abteilung im Finanzministerium Rollen- und Interessenkonflikte nicht ausschließen konnte. Er wies jedoch darauf hin, dass durch die Zuordnung der entsprechenden Abteilung zu einer anderen Sektion die Möglichkeit für Rollen- und Interessenkonflikte unterbunden wurde.

- 5.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums seien auf Basis des Handbuchs Beteiligungsmanagement und unter Bedachtnahme auf den RH-Bericht „Aufsichtsräte: Auswahlprozess in Ministerien“ sowohl der Prozess als auch die Dokumentation der Bestellung von Überwachungsorganen vereinheitlicht und verbessert worden. In der Folge werde auch die Erfüllung der angeforderten Kompetenzen dokumentiert. Angaben zur Anzahl der insgesamt angefragten Personen im tatsächlichen Auswahlprozess seien der Fachabteilung grundsätzlich nicht bekannt.

Zur Sicherstellung des Informationsflusses sei es hilfreich und sinnvoll, wenn Vertreterinnen bzw. Vertreter des Beteiligungsmanagements im Aufsichtsrat vertreten seien. Aus Governance-Gründen würden Beschlüsse der Hauptversammlung bzw. der Generalversammlung im Zusammenhang mit der Bestellung bzw. Entlastung von

²⁰ BGBl. I 139/2009 i.d.g.F.

Aufsichtsräten immer von der gemäß Geschäfts- und Personaleinteilung übergeordneten Stelle genehmigt.

Nutzerbeirat

- 6.1 Der Nutzerbeirat bestand laut BBG-Gesetz aus Vertreterinnen und Vertretern aller haushaltsleitenden Organe. Er sollte als Informationsquelle für den Eigentümervertreter, als Schnittstelle zwischen der BBG und den Nutzern und als Plattform für ressortspezifische Interessen dienen. Insbesondere hatte der Nutzerbeirat die Aufgabe, Empfehlungen und Vorschläge zu ausdrücklich im BBG-Gesetz angeführten Themen zu erstatten.

Gemäß den Protokollen der vierteljährlichen Nutzerbeirat-Sitzungen fand teilweise ein intensiver Austausch mit der Geschäftsführung der BBG zu jenen Themen statt, die diese im Rahmen ihrer regelmäßigen Berichterstattung an den Nutzerbeirat vorstellte. Ebenso gab es Diskussionen zu Themen, die einzelne Mitglieder des Nutzerbeirats einbrachten, konkrete Empfehlungen des Nutzerbeirats waren in den Protokollen nicht dokumentiert. Laut Auskunft der Geschäftsführung der BBG wurden die Inputs des Nutzerbeirats in der BBG laufend aufgegriffen und implementiert.

- 6.2 Der RH hielt fest, dass der Nutzerbeirat als wichtige Informationsquelle für die haushaltsleitenden Organe sowie als Schnittstelle zwischen diesen und der BBG diene. Allerdings waren konkrete Empfehlungen oder Vorschläge des Nutzerbeirats nicht dokumentiert.

[Der RH empfahl der BBG, Empfehlungen und Vorschläge des Nutzerbeirats in Zukunft zu dokumentieren.](#)

- 6.3 Laut Stellungnahme der BBG würden sämtliche Protokollentwürfe der BBG vor Beschlussfassung durch die Vertreterinnen und Vertreter des Nutzerbeirats mit diesen abgestimmt, das Protokoll würde immer einstimmig angenommen. Damit sei sichergestellt, dass allfällige Empfehlungen des Nutzerbeirats in den Protokollen dokumentiert seien.
- 6.4 Der RH wies gegenüber der BBG erneut darauf hin, dass konkrete Empfehlungen und Vorschläge des Nutzerbeirats in den Protokollen nicht dokumentiert waren und hielt daher an seiner Empfehlung fest.



Steuerungssystem

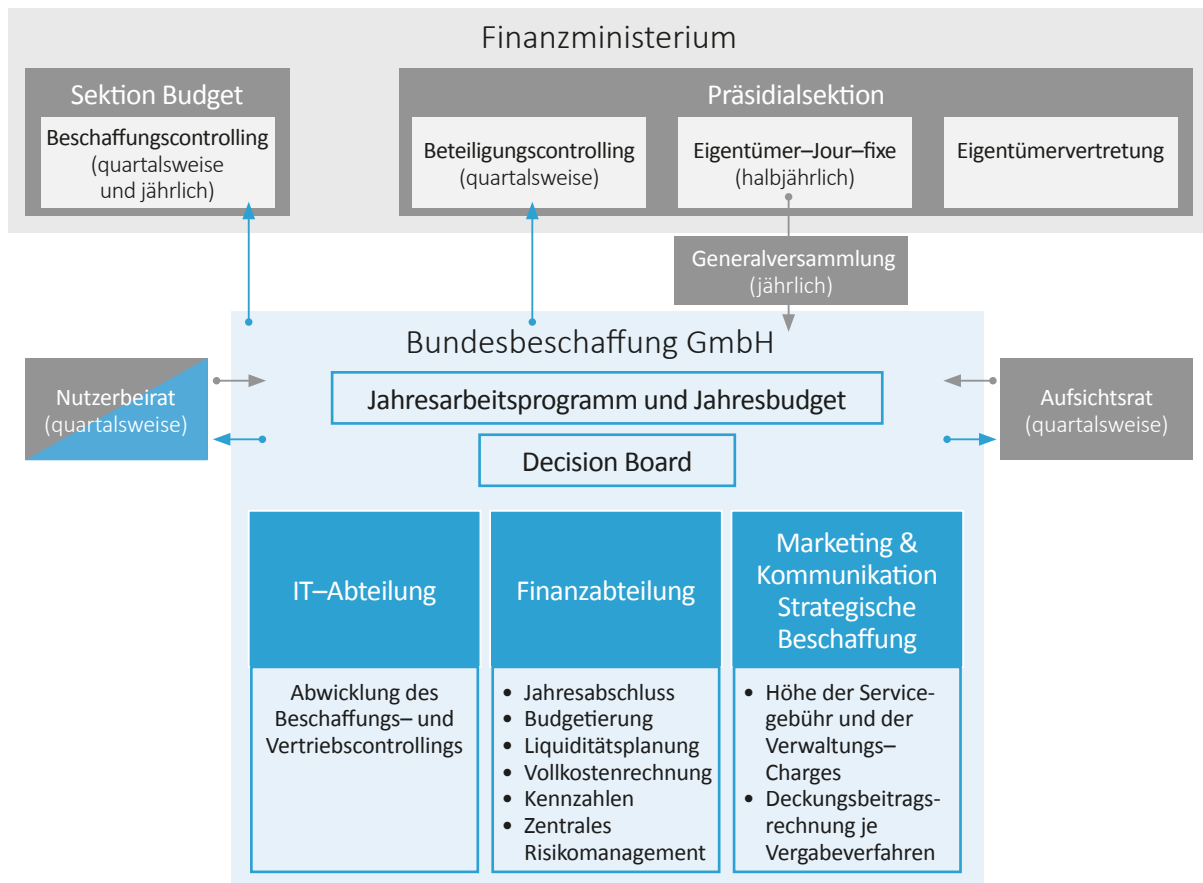
- 7.1 (1) Im Rahmen des Beteiligungsmanagements des Finanzministeriums war bis 2022 die Sektion Finanzverwaltung, Management und Services federführend für die externe strategische Steuerung der BBG sowie für die Wahrung der Eigentümerinteressen verantwortlich. Seit der Reorganisation im Jahr 2022 lag die Zuständigkeit in der Präsidialsektion.

Die kaufmännische Berichterstattung der BBG an das Finanzministerium erfolgte quartalsweise im Rahmen des Beteiligungscontrollings. Die Sektion Budget im Finanzministerium erfasste die Beschaffungscontrolling-Berichte der BBG aktenmäßig und brachte diese der zuständigen Sektion (bis Juli 2022 der Sektion Finanzverwaltung, Management und Services, seit Juli 2022 der Präsidialsektion) im Zuge der Wahrnehmung der Eigentümerfunktion zur Kenntnis. Aufgrund des primären Ziels bei der Errichtung der BBG, bei Beschaffungen von Waren und Dienstleistungen Einsparungen für den Bund zu ermöglichen, hatte die Sektion Budget des Finanzministeriums im Rahmen des Beschaffungscontrollings zusätzlich eine wesentliche Steuerungsfunktion gegenüber der BBG.

- (2) Die Unternehmenssteuerung der BBG und die dafür vorgesehenen Organe (Geschäftsführung und Aufsichtsrat) waren durch das Unternehmensrecht sowie durch das BBG-Gesetz determiniert. Der Nutzerbeirat konnte Empfehlungen und Vorschläge an die BBG richten.

Die folgende Abbildung zeigt das Steuerungssystem der BBG:

Abbildung 2: Operative kaufmännische Steuerung der Bundesbeschaffung GmbH



Quellen: BBG; BMF; Darstellung: RH

(3) Der halbjährliche Eigentümer-Jour-fixe diente dem regelmäßigen und persönlichen Informationsaustausch zwischen der Geschäftsführung, der bzw. dem Vorsitzenden des Aufsichtsrats und dem Finanzministerium, wobei die Sektion Budget in diesem Gremium nicht vertreten war. Ziel war die Überprüfung der strategischen Ausrichtung und der wirtschaftlichen Entwicklung der BBG anhand der Analysen aus dem Beteiligungscontrolling, insbesondere der strategischen Kennzahlen, der Budget- sowie der Personalkennzahlen.

(4) Die finanzielle Steuerung der BBG stützte sich auf das jeweils im Sommer des Vorjahres im Aufsichtsrat festgelegte Jahresarbeitsprogramm sowie auf das damit verbundene Jahresbudget. Basis für die jährliche sowie unterjährige quartalsmäßige finanzielle Planung bildeten die Daten aus der Finanzbuchhaltung. Der Fokus lag insbesondere auf der Entwicklung der Erlöse und Aufwendungen mit budgetierten

Planjahreswerten und kumulierten Quartalswerten sowie einem Forecast auf den Jahreswert. Darüber hinaus betrieb die BBG eine Kostenstellenrechnung für die direkt zuordenbaren Gemeinkosten (z.B. Geschäftsführung, Leitungsbereiche). Ferner gab das Jahresarbeitsprogramm Zielwerte für die Wirkung der BBG vor. Diese umfassten das Abrufvolumen, die Einsparungen sowie die Ertragslage.

(5) Aus dem vorhandenen Zahlenmaterial leitete die BBG regelmäßig Kennzahlen für das Finanzministerium (Beschaffungs- und Beteiligungscontrolling), den Aufsichtsrat sowie die Geschäftsführung und die Bereichsleitungen ab. Diese Leistungskennzahlen waren in die Bereiche Finanzen, Personal und Beschaffung (Abrufvolumen, Einsparungen, Vergabetätigkeit) gegliedert. Insgesamt berichtete die BBG quartalsweise mehr als 60 Kennzahlen und Subkennzahlen.

- 7.2 Der RH kritisierte, dass im Eigentümer-Jour-fixe die seit Jahren bekannten Mängel der Einsparungsberechnung (TZ 16) nicht erörtert bzw. keine Lösungsansätze dafür gesucht wurden, obwohl die Kennzahlen zur Wirkung der BBG zur Kenntnis genommen wurden. Der RH wies darauf hin, dass die Überwachung der strategischen Zielerfüllung der BBG sowie deren betriebswirtschaftliche Steuerung im Finanzministerium organisatorisch auf zwei Sektionen aufgeteilt waren und die Sektion Budget nicht am Eigentümer-Jour-fixe teilnahm.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, den Konsultationsprozess zwischen der Präsidialsektion sowie der Sektion Budget zu vertiefen, um die Eigentümerinteressen mit den strategischen Interessen des Bundeshaushalts in Einklang zu bringen.

Zusätzlich empfahl er dem Finanzministerium, eine Ziel- und Leistungsvereinbarung zu den Wirkungen der BBG zwischen dem Finanzministerium und der BBG zu erwägen, um das strategische Ziel der Einsparungen durch die Aktivitäten der BBG verstärkt umsetzen zu können.

Zudem verwies der RH auf seine Empfehlung an das Finanzministerium in TZ 13, als diesbezügliche Begleitmaßnahme die Verordnungsermächtigung im BBG-Gesetz zur Bündelung und Standardisierung des Bedarfs der Bundesdienststellen zu nutzen.

Der RH wies auf die engmaschige und aufwändige Überwachung der BBG sowohl durch das Finanzministerium als auch durch die Vielzahl an Kennzahlen, die die BBG regelmäßig an die Überwachungsgremien übermittelte, hin.

Er empfahl der BBG, die Vielzahl an Kennzahlen hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, insbesondere unter dem Blickwinkel einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung, kritisch zu hinterfragen und gegebenenfalls im Einvernehmen mit dem Finanzministerium zu reduzieren.



- 7.3 (1) Das Finanzministerium führte in seiner Stellungnahme aus, die Empfehlung zum Konsultationsprozess aufzugreifen und zu prüfen, in welchen Bereichen eine weitere Vertiefung der gegenseitigen Abstimmung möglich erscheine.

Die Empfehlung, eine Ziel- und Leistungsvereinbarung abzuschließen, falle grundsätzlich in die Zuständigkeit des Aufsichtsrats. Im Rahmen des Eigentümer-Jour-fixe werde die BBG die von ihr neu erarbeitete Berechnungsmethode der Einsparungen präsentieren; ein Monitoring der Wirkung werde fortgesetzt.

- (2) Laut Stellungnahme der BBG strebe sie eine zeitnahe Umsetzung der Empfehlung an.

- 7.4 Der RH entgegnete dem Finanzministerium, dass der Abschluss einer Ziel- und Leistungsvereinbarung mit der BBG nicht vom Aufsichtsrat, sondern nur vom Finanzministerium in seiner Rolle als Eigentümer initiiert werden konnte. Lediglich die konkrete Ausformulierung dieser Vereinbarung zwischen Aufsichtsrat und Geschäftsführung fiel allenfalls in die Kompetenz des Aufsichtsrats. Der RH hielt daher an seiner diesbezüglichen Empfehlung fest.

Organisationsstruktur

8.1 Die BBG passte ihre Organisationsstruktur ab 1. Jänner 2017 infolge eines im ersten Halbjahr 2016 durchgeführten Strategieprojekts²¹ an die neue strategische Ausrichtung an. Sie formulierte im Einzelnen folgendes strategisches Zieldreieck:

- mit den Beschaffungen Wirkungen erzielen, u.a. Verfügbarkeit der Waren und Dienstleistungen, Vergaberechtssicherheit, bestes Preis–Leistungs–Verhältnis,
- klare Positionierung bei gesellschaftspolitischen Beschaffungsthemen, u.a. Förderung von kleineren und mittleren Unternehmen, Nachhaltigkeit und Innovation, sowie
- Sicherung der finanziellen Unabhängigkeit.

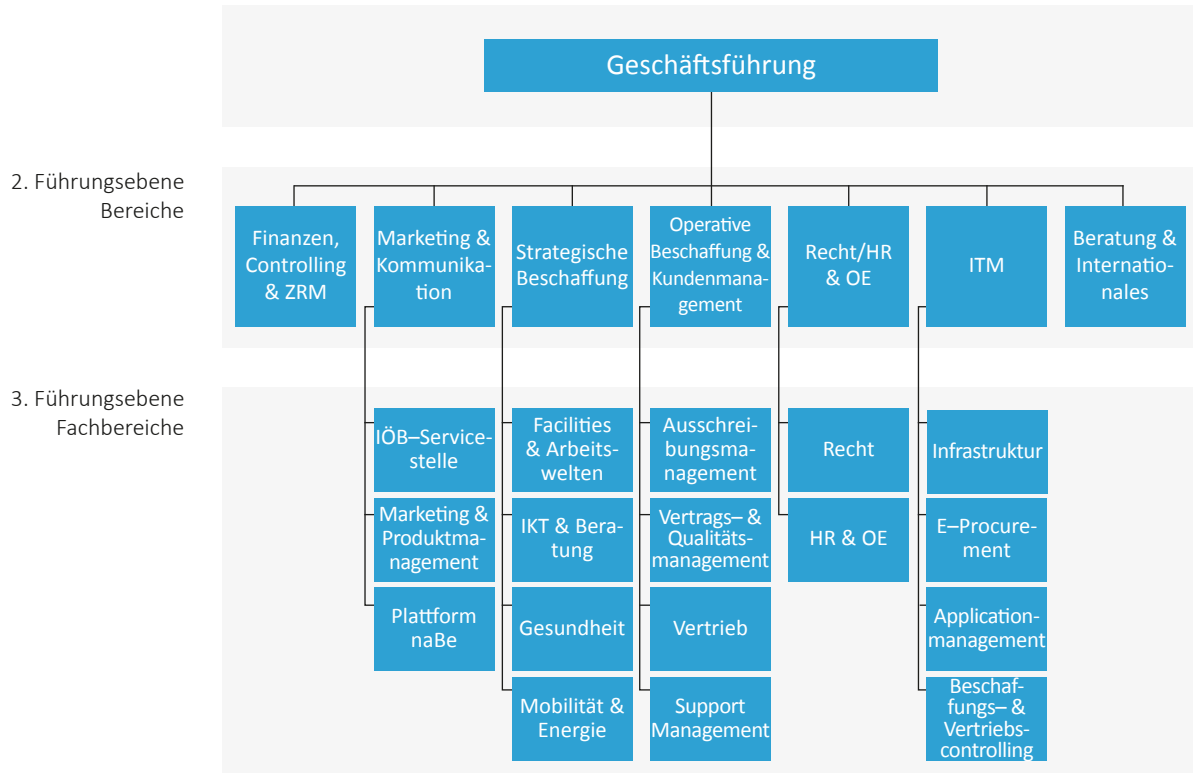
Daher trennte die BBG ab 2017 den operativen vom strategischen Bereich, richtete eine dritte Führungsebene (Fachbereiche) sowie Stabsstellen ein und definierte sowohl die Aufbau– als auch die Ablauforganisation neu²².

In den Folgejahren fanden einige Anpassungen bzw. Verschiebungen statt, insbesondere wurden die Stabsstellen zu Bereichen; die dreistufige Gliederung der Organisation in Geschäftsführung, Bereiche und Fachbereiche blieb bis 2022:

²¹ Ziel war es, die Strategie der BBG zu schärfen und zu aktualisieren sowie das strategische Controlling weiterzuentwickeln. Dafür wurden mit Hinzuziehung eines externen Beratungsunternehmens Handlungsfelder und Verbesserungspotenziale aufgezeigt, bestehende strategische Inhalte konkretisiert und durch neue Elemente ergänzt. In einer Roadmap wurden Maßnahmen zur Umsetzung gesammelt bzw. dokumentiert.

²² Wesentlich war der BBG die klare Trennung von Strategie und operativem Vergabeverfahren durch die Schaffung der beiden Bereiche strategische und operative Beschaffung (inklusive Kundenmanagement), wovon sie sich eine Verbesserung bei der Befriedigung der Kundenbedürfnisse und in der Compliance erwartete. Zwei weitere neue Bereiche umfassten die Aufgaben Marketing und Kommunikation sowie Managementservices. Die Bereiche waren in Fachbereiche gegliedert. Neben den Stabsstellen Finanzen, Controlling und zentrales Risikomanagement sowie Recht wurde der Bereich Beratung/E–Procurement etabliert.

Abbildung 3: Organigramm der Bundesbeschaffung GmbH, Stand Mai 2022



HR & OE = Human Resources und Organisationsentwicklung

IKT = Informations- und Kommunikationstechnik

IÖB = innovationsfördernde öffentliche Beschaffung

ITM = Information & Technology Management

naBe = nationale Beschaffung

ZRM = Zentrales Risikomanagement

Quelle: BBG; Darstellung: RH

Zusätzlich gab es Kompetenzzentren, z.B. das Vergabekompetenzcenter oder das Kompetenzzentrum Logistik, bei denen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BBG für bestimmte Themen bereichsübergreifend verantwortlich waren.

- 8.2 Der RH hielt fest, dass die BBG seit einer Reform im Jahr 2017 die Organisationsstruktur kontinuierlich weiterentwickelte, um eine größere Transparenz und zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten im Beschaffungsprozess der BBG sicherzustellen.

Marketingsystem

- 9.1 (1) Abgeleitet aus dem Strategieprozess formulierte die BBG Ende 2019 eine Marketingstrategie sowie ein vertiefendes Marketingkonzept zur operativen Umsetzung. Damit verbunden plante sie, eine höchstmögliche Marktdurchdringung in Österreich sowie die internationale Ausweitung der Geschäftsfelder zu erreichen.

Anlässlich ihres 20-jährigen Bestehens im Jahr 2021 beabsichtigte die BBG, ihre Position als wichtigster öffentlicher Einkaufsdienstleister langfristig zu festigen. Dazu führte die BBG eine umfassende Wettbewerbsanalyse in den Segmenten Preis/Leistung, Verfügbarkeit und Vergaberechtssicherheit unter Berücksichtigung ihrer gesellschaftspolitischen Beschaffungsziele durch. Basierend auf einer SWOT-Analyse²³ erarbeitete die BBG ein Maßnahmenpaket, um auf den Erfahrungen der COVID-19-Beschaffungen bisher nicht realisierte Potenziale, vorwiegend im Bereich der GV-Kunden insbesondere im Gesundheitsbereich, zu heben und langfristig abzusichern.

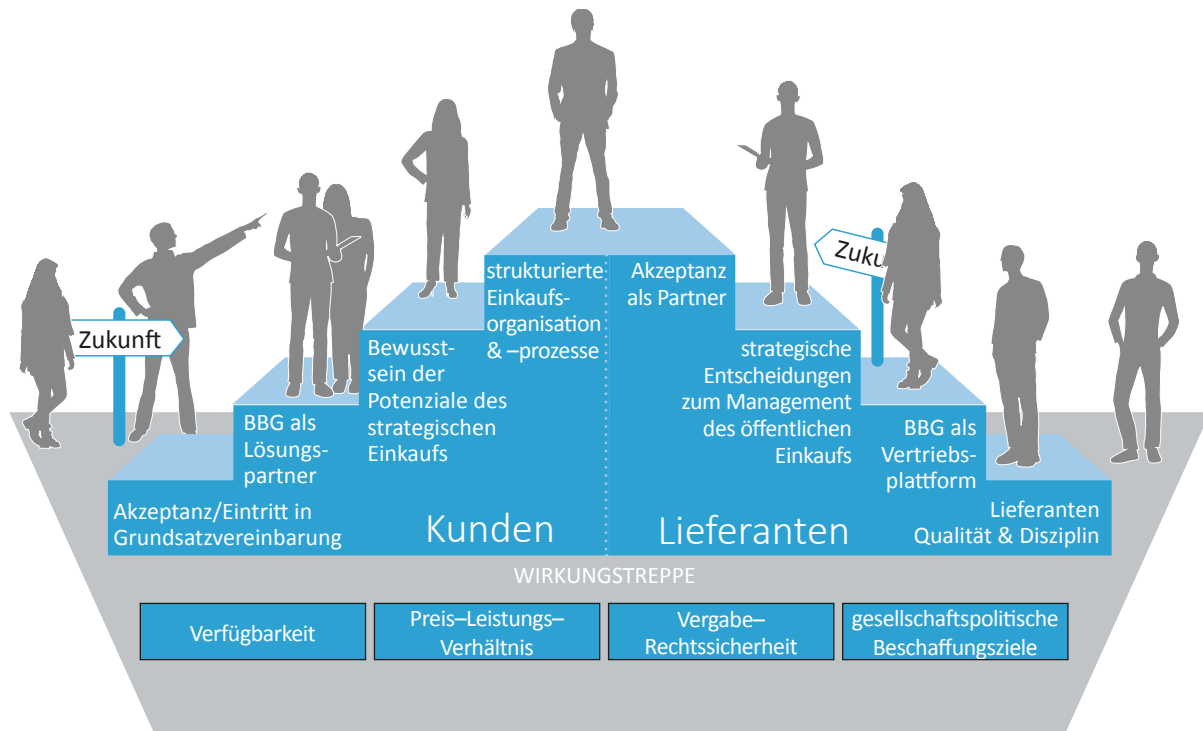
Kosten-Nutzen-Überlegungen waren – abgesehen vom Ziel, die finanzielle Unabhängigkeit zu sichern – nicht Gegenstand der beiden Strategiedokumente. Die Auswirkungen der beiden Dokumente auf die betrieblichen Abläufe sowie auf die Einsparungen des Bundes bei Beschaffungen von Waren und Dienstleistungen wurden weder im Aufsichtsrat noch im Eigentümer-Jour-fixe näher erörtert²⁴.

(2) Die BBG entwickelte zur Umsetzung ihres Ziels „Wirkungen zu erzielen“ die sogenannte Wirkungstreppe zur zielgerichteten Kunden- und Lieferantenbetreuung. Es sollten nicht mehr nur die Anzahl von Verträgen und möglichst hohe Abrufvolumina entscheidend sein, sondern die Qualität der Kunden- und Lieferantenbeziehung mit der BBG:

²³ SWOT-Analyse = Analysis of strengths, weaknesses, opportunities and threats; die Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse stellt eine Positionierungsanalyse der eigenen Aktivitäten gegenüber dem Wettbewerb dar.

²⁴ Dem Lagebericht 2019 war – über die Berichterstattung des Strategieprozesses hinausgehend – die Erstellung einer Marketingstrategie sowie eines Marketingkonzepts als wesentliche Unternehmensmaßnahme zu entnehmen.

Abbildung 4: Wirkungstreppe



Quelle: BBG; Darstellung: RH

Über eine Portfolio-Analyse versuchte die BBG, die Wirkungsorientierung ihres Kernprozesses zu verbessern. Dazu platzierte sie ihre GV-Kunden auf die vier Stufen der Wirkungstreppe nach objektiven Kriterien des Geschäftswerts (d.h. Erlös pro Kunde, Abrufvolumen, Potenzial, Loyalität, Laufzeit der Grundsatzvereinbarung) sowie deren Attraktivität für die BBG. Diese setzte sich u.a. aus Potenzial, Reklamationen, Innovationsgrad, strategischer Wichtigkeit, E-Prozessaffinität, Komplexität sowie Risiko zusammen und war letztlich ausschlaggebend für eine Segmentierung der Kunden in die Kategorien A, B, C und D bzw. für die endgültige Einstufung auf der Wirkungstreppe. Danach richtete die BBG ihre konkreten Vertriebsaktivitäten aus. Bundeskunden waren immer A-Kunden.

Im März 2021 präsentierte die Geschäftsführung der BBG dem Aufsichtsrat die Entwicklung der Erlöse im A-Kundenbereich im Zeitraum von 2018 bis 2020. Eine darüber hinausgehende Analyse des Kundenportfolios gegliedert nach Abrufvolumen und Umsatzerlösen für die BBG lag im überprüften Zeitraum nicht vor. Dies galt ebenso für die von den Kunden verursachten Kosten.

(3) Die BBG bearbeitete den Markt der Lieferanten im Zuge des Ausschreibungsmanagements vor allem durch eine Bietermobilisierung und –betreuung, um die Anzahl der Lieferanten zu steigern. Sie führte im Zuge der Planung eines Vergabeverfahrens eine Lieferantenmarktanalyse durch. Weiters beurteilte die BBG in dieser Analyse die Marktsituation, die Wirtschaftlichkeit sowie das Risiko des Vergabeverfahrens. Eine darüber hinausgehende gesamthafte Beurteilung der marktbeherrschenden Stellung der BBG auf dem Lieferantenmarkt (u.a. aufgrund des hohen Ausschreibungsvolumens) zur Erfüllung des Ziels des besten Preis–Leistungs–Verhältnisses lag im überprüften Zeitraum nicht vor.

Im Bereich Vertrags– und Qualitätsbetreuung stufte die BBG die Lieferanten ebenfalls auf ihrer Wirkungstreppe ein. Voraussetzungen waren deren Qualität und Disziplin sowie deren Teilnahme am E–Shop als Vertriebsplattform. Weiters setzte die BBG zahlreiche Aktivitäten zum Vertrags– und Qualitätsmanagement, u.a. Schulungen der Lieferanten, laufende Adaptierungen des E–Shops, Messen, Reklamationsmanagement und Evaluierungen.

- 9.2 Der RH hielt fest, dass die BBG im überprüften Zeitraum ein umfassendes und ressourcenintensives Marketingsystem zur Kunden– sowie Lieferantenakquisition und deren Betreuung in den betrieblichen Ablauf (Kernprozess) integrierte. Er bemerkte dazu, dass die Marketingaktivitäten primär für die Akquisition von GV–Kunden notwendig waren, um eine möglichst hohe Bündelung und Standardisierung bei den Beschaffungen von Waren und Dienstleistungen der Bundeskunden erreichen zu können.

Kritisch beurteilte der RH, dass die BBG keine Kosten–Nutzen–Analysen ihres Ressourceneinsatzes für Marketingzwecke anstellte bzw. die Kostenrechnung keine Rückschlüsse auf die Kosten einzelner Prozesse zuließ (TZ 20). Überdies vermisste der RH über einzelne Kunden hinausgehende Analysen sowie eine gesamthafte Beurteilung der marktbeherrschenden Stellung der BBG auf dem Lieferantenmarkt zur Erfüllung des strategischen Ziels des besten Preis–Leistungs–Verhältnisses für die Kunden. Weiters fehlte nach Ansicht des RH die regelmäßige Erörterung im Aufsichtsrat sowie im Eigentümer–Jour–fixe angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Faktoren für die BBG sowie für das Potenzial an Einsparungen bei Beschaffungen öffentlicher Auftraggeber.

Der RH empfahl der BBG, den finanziellen Einsatz der Marketinginstrumente unter dem Blickwinkel von Kosten–Nutzen–Überlegungen sowie unter dem Aspekt einer verursachungsgerechten Kostendeckung zu prüfen und gegebenenfalls bei einer Neugestaltung des Preismodells anzupassen.



Der RH empfahl dem Finanzministerium, im Aufsichtsrat auf eine regelmäßige Erörterung der finanziellen Angemessenheit des Marketingeinsatzes unter dem Aspekt der Kostendeckung sowie der marktbeherrschenden Stellung der BBG auf dem Lieferantenmarkt im Hinblick auf die Erfüllung des strategischen Ziels des besten Preis–Leistungs–Verhältnisses für die Kunden zu drängen bzw. sollte dies im Eigentümer–Jour–fixe ebenfalls Gegenstand der Erörterungen werden.

9.3 (1) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums werde es die Empfehlung des RH aufnehmen und im nächsten Eigentümer–Jour–fixe erörtern.

(2) Die BBG hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass aus ihrer Sicht entsprechende Analysen und gesamthafte Beurteilungen Inhalt der jeweiligen Verfahrensdokumentation und der Beschaffungsgruppenstrategien seien. Diese würden sich jedoch nur auf eine Beschaffungsgruppe bzw. ein spezifisches Segment einer Beschaffungsgruppe beziehen, in der bzw. dem die Marktteilnehmer auch im Wettbewerb zueinander stünden. Die BBG sagte daher eine zeitnahe Umsetzung der Empfehlung zu.

Laut Stellungnahme des Aufsichtsrats der BBG werde er die Umsetzung der Empfehlung im Fokus haben.

Personal

Personalstrategie und Entwicklung des Personalstands

- 10.1 (1) Bei Gründung der BBG im Jahr 2001 war eine personell schlank ausgestattete zentrale Supporteinheit mit eingeschränktem Aufgabenspektrum und 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geplant. Im Zusammenhang mit der Ausweitung der Waren- und Dienstleistungsgruppen, des Kundenkreises und des Leistungsspektrums in den Folgejahren (TZ 2) baute die BBG Personalkapazitäten auf:

Tabelle 2: Personal und Personalaufwand der Bundesbeschaffung GmbH

	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2017 bis 2021
	in Köpfen zum 31. Dezember					in %
Angestellte	103	117	121	129	137	33
davon						
<i>Geschäftsführung</i>	2	2	2	2	2	0
<i>geringfügig Beschäftigte</i>	1	2	3	4	4	300
<i>Lehrlinge</i>	0	0	0	0	3	–
<i>fremdfinanziert</i>	5	8	8	10	12	140
Beamte	1	1	1	1	1	0
Personal gesamt	104	118	122	130	138	33
Personal ohne fremd- finanzierte Beschäftigte	99	110	114	120	126	27
	in Mio. EUR					in %
Personalaufwand ¹	7,22	8,07	8,66	9,06	9,67	34

¹ Gehälter und soziale Aufwendungen (insbesondere Abfertigungen, Sozialabgaben, Pflichtbeiträge)

Quelle: BBG

Der Personalstand erhöhte sich von Dezember 2017 in den folgenden vier Jahren um rd. 33 % auf 138 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Personalaufwand stieg zwischen 2017 (7,22 Mio. EUR) und 2021 (9,67 Mio. EUR) um rd. 34 %.

Die fremdfinanzierten Beschäftigten waren fast ausschließlich im Marketingbereich tätig; deren Personalkosten übernahmen Kooperationspartner (z.B. zwei Bundesministerien aufgrund einer Zusammenarbeit für innovationsfördernde öffentliche Beschaffung). Der Projektvertrag, der die Aufgaben und Leistungen festlegte, regelte die Höhe der Kostenübernahme, die bei der BBG als Erlösposition den Personalaufwendungen gegenüberstand. Die Dienstverträge der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren jeweils für die Projektdauer befristet. Ohne fremdfinanziertes Personal lag der Personalanstieg im überprüften Zeitraum bei 27 %.

(2) Für die Jahre 2011 bis 2016 lag eine von der BBG ausgearbeitete Personalstrategie vor. Laut Auskunft der BBG waren die darin formulierten Ziele auch für den überprüften Zeitraum gültig.

Ein wesentliches Ziel der Personalstrategie war eine Personalfluktuationsrate von jährlich unter 10 %. Da die Personalfluktuationsrate 2019 mit 16 % überdurchschnittlich hoch war, setzte die BBG in Abstimmung mit dem Aufsichtsrat verschiedene Projektschwerpunkte (u.a. Ausbildungskonzept, Evaluierung des Gehaltsschemas, Kooperationen mit Schulen und Universitäten) zur Reduktion der Fluktuation. Diese bauten auf einer Vier-Säulen-Strategie – der „BBG Public Procurement Academy“²⁵ – auf und waren auch in einer Aus- und Weiterbildungsrichtlinie festgehalten. Die mit ausscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geführten Exit-Interviews ergaben, dass besonders die mangelnden Weiterentwicklungsmöglichkeiten im Unternehmen eine Ursache für Unzufriedenheit und Kündigung waren.

Die Personalfluktuationsrate war auch regelmäßig Thema in dem seit Oktober 2016 halbjährlich tagenden Eigentümer-Jour-fixe, in dem deren mögliche Ursachen und Folgen sowie verschiedene Lösungsansätze diskutiert wurden. Es gab dazu keine Evaluierung.

Im Jahr 2020 sank die Personalfluktuationsrate auf unter 3 %, im Jahr 2021 stieg sie wieder auf 14 %. Die BBG arbeitete 2022 daher ein neues Personalentwicklungskonzept als Teil einer ebenfalls neuen Unternehmensstrategie aus, das zum Ende der Gebärungsüberprüfung durch den RH noch nicht endgültig vorlag.

- 10.2 Der RH bemängelte, dass es der BBG im überprüften Zeitraum trotz der zahlreichen im Personalbereich eingeleiteten Maßnahmen nicht gelang, die Personalfluktuationsrate nachhaltig zu senken. Weiters hielt er fest, dass die BBG die bis zum Ende der Gebärungsüberprüfung geltende Personalstrategie nicht evaluierte, obwohl 2022 mit der Planung eines neuen Personalentwicklungskonzepts begonnen wurde.

Der RH empfahl der BBG, die zur Zeit der Gebärungsüberprüfung gültige Personalstrategie zu evaluieren, die Ergebnisse in das geplante Personalentwicklungskonzept zu integrieren und geeignete Maßnahmen gegen die hohe Personalfluktuationsrate zu setzen.

Weiters merkte der RH kritisch an, dass trotz der zum Teil hohen Personalfluktuationsrate der Personalstand von 2017 bis 2021 um ein Drittel stieg. Seiner Meinung nach sollte die zur Zeit der Gebärungsüberprüfung in Ausarbeitung befindliche neue Unternehmensstrategie Maßnahmen gegen einen weiteren Anstieg des Personalstands enthalten.

²⁵ Die vier Säulen bestanden aus dem BBG-Onboarding, dem BBG-internen Lehrgang „professionelle öffentliche Beschaffung“, der individuellen Aus- und Weiterbildung und dem BBG-Leadership.

Der RH empfahl der BBG, die Prozesse im Unternehmen zu analysieren und einer genauen Aufgabenkritik zu unterziehen sowie darauf aufbauend im Rahmen der neuen Unternehmensstrategie Maßnahmen gegen einen starken Personalzuwachs wie in den Jahren 2017 bis 2021 zu ergreifen.

- 10.3 Laut Stellungnahme der BBG werde sie die Empfehlungen durch eine zeitnahe Umsetzung des mittlerweile in der Finalfassung vorliegenden Personalentwicklungskonzepts aufgreifen. Auch sehe dieses Personalentwicklungskonzept bereits eine umfassende Prozessanalyse sowie Aufgabenkritik vor.

Der Aufsichtsrat der BBG führte in seiner Stellungnahme aus, dass er das Personalentwicklungskonzept im März 2023 einstimmig angenommen habe.

Gehaltsschema und Prämiensystem

- 11.1 (1) Die Gehälter der bei der BBG angestellten Beschäftigten setzten sich aus einem Kollektivvertrags-Mindestgehalt und einer vertraglich individuell vereinbarten Überzahlung, die sich am Gehaltsschema der BBG orientierte, zusammen. Bei dem bei der BBG beschäftigten Beamten richtete sich die Entlohnung nach dem Schema für Bundesbeamtinnen und –beamte. Das im überprüften Zeitraum geltende Gehaltsschema der BBG wurde 2009 eingeführt und basierte auf den drei Komponenten Funktion, Erfahrung und Leistung.

(2) Das Festgehalt bestimmte sich aus den Komponenten Funktion und Erfahrung. Jede Funktion wurde gemeinsam von der Geschäftsführung, der zuständigen Bereichsleitung und dem Bereich Personal bewertet. Daraus ergab sich für jede Stelle ein Mindestanforderungsprofil, an dem sich die Einstufung orientierte. Zusätzlich wurde der Erfahrungszuwachs der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters in einer degressiv verlaufenden Erfahrungskurve²⁶ abgebildet. Es gab keine automatischen Vorrückungen.

(3) Der variable Gehaltsbestandteil bestimmte sich durch die Komponente Leistung laut dem Prämiensystem des Gehaltsschemas der BBG. Das Prämiensystem sah die Festlegung von individuellen Zielen mit jeder bzw. jedem Beschäftigten im Zuge eines jährlichen Mitarbeiter- bzw. Zielvereinbarungsgesprächs mit der bzw. dem direkten Vorgesetzten vor. Dies hatte der RH auch in seinem Bericht „Bundesbeschaffung GmbH; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2011/8) festgestellt.

²⁶ Dahinter stand die Annahme, dass der Lernzuwachs in neuen Funktionen in den ersten Jahren größer ist und sukzessive abnimmt.

Ab 2020 gab es – aufgrund des überarbeiteten Prämiensystems – individuelle Ziele nur für Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter im Bereich Vertrieb. Die Prämien für alle anderen Beschäftigten ohne Führungsfunktion richteten sich nach den Kriterien zur Erreichung der allgemeinen Unternehmensziele, die auch für die Geschäftsführung galten (Abrufvolumen, Erreichung von Budgetzielen und Kundenzufriedenheit). Bei Führungskräften der BBG kamen zu den Unternehmenszielen noch Team– bzw. Projektziele hinzu, die laut Auskunft der Geschäftsführung der BBG auch auf die Team– bzw. Projektmitglieder (Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter ohne Führungsfunktion) angewandt wurden und somit mitbestimmend für die Höhe aller Prämien waren.

Während die Prämien der Geschäftsführung zu 90 % aus der Erreichung allgemeiner Unternehmensziele und zu 10 % aus der Aufsichtsrat–Prämie bestanden (**TZ 4**), setzten sich die Prämien der Vertriebsmitarbeiterinnen bzw. –mitarbeiter sowie der Führungskräfte zu 40 % aus der Erreichung der allgemeinen Unternehmensziele und zu 60 % aus der Erreichung der individuellen bzw. Team– oder Projektziele zusammen. Über die Zusammensetzung der Prämien aller anderen Beschäftigten konnte die BBG dem RH keine Unterlagen vorlegen. Eine Dokumentation darüber, wie dies individuell mit den Beschäftigten vereinbart und kommuniziert wurde, fehlte ebenfalls.

(4) Die Prämien waren gemäß dem Gehaltsschema der BBG für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vertraglich mit einem maximalen Bruttobetrag pro Jahr – zusätzlich zum Festgehalt²⁷ – begrenzt. Sie wurden zum Teil als Akontozahlung im Jänner des Folgejahres – anhand eines gesicherten Prozentwertes für die Zielerreichung – und zum Teil als Restprämien nach der endgültigen Zielbewertung durch die Geschäftsführung bzw. Genehmigung durch den Aufsichtsrat am Ende des ersten Quartals des Folgejahres ausbezahlt. Es bestand kein Rechtsanspruch darauf.

Der Anteil der Leistungsprämien aller Beschäftigten ohne Führungsfunktion an den fixen Jahresbruttogehältern lag in den Jahren 2017 bis 2021 durchschnittlich bei 5,1 %; jener der Führungskräfte²⁸ bei durchschnittlich 8,6 %.

- 11.2 Der RH hob positiv hervor, dass – wie auch schon in seinem Bericht Reihe Bund 2011/8 festgestellt – das Prämiensystem der BBG bis zur Einführung von Neuerungen im Jahr 2020 die Festlegung von individuellen Zielen mit jeder bzw. jedem Beschäftigten vorsah. Er stellte allerdings kritisch fest, dass davon im Jahr 2020 abgegangen wurde und es seither individuelle Ziele nur noch für bestimmte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, vor allem für jene mit Führungsfunktion, gab.

²⁷ Bis 2020 gab es eine Gruppe von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, mit denen keine gesonderte variable Bezugskomponente vereinbart war; in diesen Fällen war der Prämienbetrag bereits im Festgehalt inkludiert.

²⁸ Bereichs– und Fachbereichsleitungen; ohne Geschäftsführung



Wie weit die für Führungskräfte maßgeblichen Team– bzw. Projektziele auch mitbestimmend für die Höhe der Prämien aller anderen Beschäftigten waren und inwieweit die jeweiligen Anteile der allgemeinen Unternehmensziele und der Team– bzw. Projektziele an den Prämien für jede einzelne Beschäftigte bzw. jeden einzelnen Beschäftigten nachvollziehbar und transparent waren, war für den RH nicht ersichtlich.

Der RH empfahl der BBG, im Prämiensystem individuelle Ziele für alle Beschäftigten vorzusehen. Es sollten insbesondere die jeweils relevanten Prozentanteile an den allgemeinen Unternehmenszielen und den Team– bzw. Projektzielen für jede Beschäftigte bzw. jeden Beschäftigten nachvollziehbar und transparent im Vorhinein kommuniziert, festgelegt und dokumentiert werden.

- 11.3 Die BBG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie das Prämiensystem im Sinne der Empfehlung des RH weiterentwickeln werde.

Wirtschaftliche Aktivitäten

Kundenstruktur

- 12.1 (1) Basierend auf den Zielen der Ausgliederung im Jahr 2001 leitete die BBG die Zugehörigkeit eines öffentlichen Auftraggebers zu den Bundeskunden grundsätzlich aus dem Bundeshaushaltsrecht ab. Die Bundeskunden umfassten die Bundesministerien, die obersten Organe sowie nachgeordnete Dienststellen, mit denen ein weitgehender Kontrahierungszwang (Abnahmeverpflichtung) bestand.

Im Jahr 2006 ermöglichte der Gesetzgeber der BBG mit einer Novelle des BBG-Gesetzes u.a. eine vertiefte Kundenakquisition im Bereich der Gebietskörperschaften sowie der ausgegliederten Rechtsträger bzw. Unternehmen (GV-Kunden). Für diese bestand kein Kontrahierungszwang, selbst dann nicht, wenn sie vom Bund nach ihrer Ausgliederung weiter finanziert wurden (Zuschussbetriebe). Diesen Rechtsträgern stand es gemäß BBG-Gesetz frei, ihre Beschaffungen selbst durchzuführen oder die BBG zu beauftragen.

- (2) Die BBG kategorisierte ihre Kunden für den zielgerichteten Einsatz der Marketinginstrumente. Ungeachtet der Einstufung als Bundes- bzw. GV-Kunden nahm die BBG jede Stelle, die Beschaffungen durchführte, als Kunden wahr.

Die Kundenstruktur der BBG entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 3: Kundenstruktur der Kunden mit einem Abrufvolumen bei der Bundesbeschaffung GmbH

	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2017 bis 2021
	Anzahl					in %
Bundeskunden	2.548	2.635	2.652	2.700	2.700	6
Grundsatzvereinbarungs-Kunden	2.552	2.731	2.904	2.701	3.002	18
<i>davon</i>						
<i>ausgegliederte Unternehmen</i>	521	550	575	585	640	23
<i>Bereich Gesundheit¹</i>	266	279	287	283	289	9
<i>Länder und Gemeinden</i>	1.484	1.593	1.704	1.518	1.736	17
<i>Universitäten</i>	281	309	338	315	337	20
Kunden gesamt	5.100	5.366	5.556	5.401	5.731	12
aktive Grundsatzvereinbarungen	2.270	2.360	2.395	2.475	2.590	14

¹ Dazu zählen u.a. Krankenanstaltenträger, Sozialhilfeverbände, Pflegeeinrichtungen.

Quelle: BBG

Ein öffentlicher Auftraggeber konnte mehrmals Kunde der BBG sein, je nachdem, welcher Bereich innerhalb seiner Organisation Waren oder Dienstleistungen (z.B. Dienstkraftwagen, IT-Ausstattung, Verbrauchsmaterial) beschaffte. Daher war auch die Zahl der Grundsatzvereinbarungen geringer als jene der GV-Kunden.

- 12.2 Der RH gab zu bedenken, dass ausgegliederte Rechtsträger und Unternehmen des Bundes auch dann, wenn sie Zuschussbetriebe waren, Beschaffungen von Waren und Dienstleistungen selbst durchführen durften. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die nach wie vor gültige Zielsetzung der BBG, Einsparungen im Bereich der Beschaffungen des Bundes zu erreichen; diese könnten nach Ansicht des RH durch eine Erweiterung des Bundeskundenkreises erzielt werden.

[Der RH empfahl dem Finanzministerium, durch eine Gesetzesinitiative den Kundenkreis mit einer Abnahmeverpflichtung gegenüber der BBG um jene ausgegliederten Rechtsträger des Bundes zu erweitern, die vom Bund finanziert werden.](#)

- 12.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums befürworte es zwar ausdrücklich eine möglichst umfassende Nutzung der BBG-Verträge durch ausgegliederte Rechtsträger, jedoch sehe es eine gesetzliche Abnahmeverpflichtung für ausgegliederte Rechtsträger des Bundes kritisch. Diese würde den Anteil der Drittkunden im Verhältnis zu den Bundeskunden weiter anheben. Darüber hinaus seien ausgegliederte Rechtsträger des Bundes als selbstständige Rechtsträger zu unternehmerischem Handeln unter Einhaltung der kaufmännischen Sorgfaltspflichten verpflichtet.
- 12.4 Der RH entgegnete dem Finanzministerium, dass er keinen Widerspruch zwischen einer Abnahmeverpflichtung bei der BBG und dem Einhalten der kaufmännischen Sorgfalt bei ausgegliederten Rechtsträgern erkennen konnte. Im Gegenteil, lag es doch gerade im Interesse dieser Rechtsträger, möglichst kostengünstig zu beschaffen und die Einkaufsvorteile der BBG zu nutzen. Darüber hinaus richtete sich die Empfehlung des RH gezielt an jene ausgegliederten Unternehmen des Bundes, die Zuschussbetriebe waren.

Beschaffungsvolumen des Bundes

- 13.1 (1) Vom Beschaffungsvolumen des Bundes war das wesentlich geringere Abrufvolumen von Waren und Dienstleistungen bei der BBG zu unterscheiden, weil etwa Beschaffungen im Bereich Bau und Landesverteidigung sowie für Dienststellen im Ausland nicht in den Geltungsbereich des BBG-Gesetzes fielen. Das Abrufvolumen der Bundeskunden bei der BBG lieferte keine Anhaltspunkte zum gesamten Beschaffungsvolumen des Bundes bzw. zum Anteil der BBG daran. Darüber hinaus lagen im überprüften Zeitraum keine detaillierten Angaben über das gesamte Beschaffungsvolumen des Bundes vor.

(2) Obwohl für Bundesdienststellen eine gesetzliche Abnahmeverpflichtung für Beschaffungen im Rahmen der Waren- und Dienstleistungsgruppen bei der BBG sowie eine Mitwirkungspflicht an der Bedarfserhebung für künftige Vergabeverfahren bestanden, wickelte die BBG nach internen Schätzungen Ende 2016 knapp 50 % vom Beschaffungsvolumen des Bundes ab. In diesem Zusammenhang sah die BBG im Jahr 2016 gegenüber dem Finanzministerium ein Transparenzproblem bei den Beschaffungen im Bundesbereich. Das BBG-Gesetz schloss die Einrichtung bzw. den Betrieb von Beschaffungseinheiten in den Bundesdienststellen, die selbst Vergabeverfahren durchführen konnten, nicht aus.

Die Bundesdienststellen meldeten im überprüften Zeitraum selbst durchgeführte Beschaffungen von Waren und Dienstleistungen, die in der Beschaffungsgruppen-Verordnung aufgezählt waren, in Höhe von durchschnittlich 220.000 EUR pro Jahr. Prüfungen zur Plausibilität dieser Meldungen lagen nicht vor. Das Finanzministerium bemerkte dazu im Rahmen des Beschaffungscontrollings, dass diese Zahlen nur bedingt aussagekräftig seien. Oft würden Ausnahmemeldungen erstattet, da die BBG kein vergleichbares Produkt unter Vertrag habe, obwohl keine Meldepflicht bestehe. Weiters war laut Finanzministerium kaum abschätzbar, inwieweit Bundesdienststellen von dieser Ausnahmebestimmung Gebrauch machten, ohne eine Ausnahmemeldung zu erstatten.

(3) Eine Studie²⁹ der Technischen Universität Wien im Auftrag des Vereins Auftragnehmerkataster Österreich³⁰ aus dem Jahr 2017 schätzte das Beschaffungsvolumen des öffentlichen Sektors für 2015 auf 61,7 Mrd. EUR bzw. 18 % des Bruttoinlandsprodukts. Im Jahr 2015 waren 51 % der Vergaben Bauaufträge, gefolgt von Dienstleistungsaufträgen (25 %) und Lieferaufträgen (24 %). Darüber hinaus zeigte die Studie, dass im Vergabebereich Daten oftmals nicht oder nur in schlechter Qualität verfügbar waren.

(4) Im März 2018 startete die Konferenz der Generalsekretäre – auf Initiative des Finanzministeriums – ein Projekt, um die öffentliche Beschaffung des Bundes vermehrt über die BBG abzuwickeln. Dazu erhob das Projektteam in einzelnen Pilotressorts deren Beschaffungsvolumen und verglich dieses mit dem Abrufvolumen bei der BBG. Diese Berechnungen ergaben einen Anteil der BBG von 50 % des Beschaffungsbudgets.

²⁹ Technische Universität Wien – Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumplanung, Öffentliche Vergaben in Österreich: Methodische Grundlagen und empirische Ermittlung des gesamten Beschaffungsvolumens und öffentlicher Auftragsvergaben, Endbericht (November 2017)

³⁰ Der Verein wurde 1999 gegründet und führte die Liste geeigneter Unternehmen gemäß Bundesvergabegesetz. Die Nachweise waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung jederzeit für öffentliche Auftraggeber abrufbar und wurden zusätzlich durch automatisierte Schnittstellen (Firmenbuch, Gewerbeinformationssystem Austria, Österreichische Gesundheitskasse etc.) ergänzt. Zur Abfrage in der Liste geeigneter Unternehmen waren öffentliche Auftraggeber, Sektorenauftraggeber sowie Auftraggeber, die öffentliche Fördermittel in Anspruch nehmen, berechtigt.

Hauptproblem war laut Projektteam, dass die einzelnen Ressorts (Bedarfsträger) über keine hinreichend strukturierten, systemübergreifend IT-unterstützten, automatisierten Auswertungsmöglichkeiten verfügten; damit fehlte eine zentrale Übersicht, wie viele und welche Beschaffungen sie über bzw. außerhalb der BBG-Verträge tätigten. Dies hatte bereits eine vom Finanzministerium und von der BBG 2015 durchgeführte Spend-Analyse³¹ deutlich gemacht. Dadurch fehlten der BBG die nötigen Informationen als Voraussetzung für ein qualifiziertes Produktgruppen-Controlling.

Bis Ende 2020 sei laut Projektteam das Haushaltsverrechnungssystem (HV-SAP) des Bundes optimiert worden, das die Pilotressorts danach über einen Zeitraum von rund einem Jahr in unterschiedlicher Intensität erprobten. Dabei seien auch die Empfehlungen des RH für ein standardisiertes und technisch einheitliches Beschaffungscontrolling innerhalb bestehender technischer Möglichkeiten umgesetzt worden.

(5) Der Bundesminister für Finanzen konnte, soweit ein Bedarf zur Sicherung einer einheitlichen Vorgangsweise bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen bestand, durch Verordnung das Verfahren zur Feststellung der Bedarfe, zur Festlegung der anzuwendenden Normen, die Vorgangsweise zur Standardisierung und Modularisierung und die hierfür maßgeblichen Kriterien, die zur Umsetzung notwendigen Implementierungsschritte sowie die Art des Berichtswesens festlegen. Die im überprüften Zeitraum tätigen Bundesminister für Finanzen³² hatten diese Verordnungsermächtigung nicht wahrgenommen.

- 13.2 Der RH hielt fest, dass laut Schätzung der Konferenz der Generalsekretäre nur 50 % des Beschaffungsvolumens des Bundes über die BBG abgewickelt wurde. Er verwies auf die mangelhafte Datenlage über das Beschaffungsvolumen der Bundesdienststellen im überprüften Zeitraum. Der RH gab kritisch zu bedenken, dass das Projekt der Generalsekretäre nicht dazu genutzt wurde, das Einkaufsverhalten der Bundesdienststellen nachhaltig zur Erhöhung des Beschaffungsvolumens bei der BBG zu verändern.

Weiters wies der RH auf die mangelnde Datenlage im Finanzministerium zu den Beschaffungen der Bundesdienststellen außerhalb des BBG-Gesetzes hin. Er hielt dazu fest, dass die Beschaffungsgruppen-Verordnung³³ die Beschaffung einer Viel-

³¹ Spend-Analyse (Ausgabenanalyse) ist der Prozess des Sammelns, Bereinigens, Klassifizierens und Analysierens von Ausgabendaten mit dem Ziel, die Beschaffungskosten zu senken, die Effizienz zu verbessern und Kontrollen und Compliance zu überwachen.

³² Dr. Johann Georg Schelling (1. September 2014 bis 18. Dezember 2017), Hartwig Löger (18. Dezember 2017 bis 28. Mai 2019), Dipl.-Kfm. Eduard Müller, MBA (3. Juni 2019 bis 7. Jänner 2020), Mag. Gernot Blümel, MBA (7. Jänner 2020 bis 6. Dezember 2021), Dr. Magnus Brunner, LL.M. (seit 6. Dezember 2021)

³³ BGBl. II 208/2001 i.d.g.F.

zahl an Waren und Dienstleistungen über die BBG vorsah, um möglichst hohe jährliche Einsparungen zu erzielen. Unter diesem Aspekt gab er kritisch zu bedenken, dass der Bundesminister für Finanzen die Verordnungsermächtigung zur Bündelung und Standardisierung der Bedarfserhebung bzw. –festlegung nicht wahrnahm.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, aufgrund des von der Konferenz der Generalsekretäre erhobenen relativ geringen Anteils der BBG am relevanten Beschaffungsvolumen des Bundes eine Initiative zu starten, Bundesbeschaffungen vermehrt über die BBG durchzuführen. Dabei sollte das Finanzministerium erwägen, die Verordnungsermächtigung im BBG–Gesetz zur Bündelung und Standardisierung des Bedarfs der Bundesdienststellen zu nutzen, um in der Folge den Anteil der Bundesbeschaffungen über die BBG zu steigern. Die wirtschaftlichen und technischen Beschaffungsmöglichkeiten der BBG sollten als Richtschnur für die Standardisierung und die Bündelung dienen.

In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlung an das Finanzministerium in TZ 12 zur Erweiterung des Kundenkreises auf den Bereich der ausgegliederten Rechtsträger, die durch den Bund finanziert werden.

- 13.3 Das Finanzministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Bundesminister für Finanzen gemäß § 4 Abs. 1 BBG–Gesetz eine Verordnung erlassen könne, soweit ein Bedarf nach Erlassung von Vorschriften zur Sicherung einer einheitlichen Vorgangsweise bestehe. Ein derartiger Bedarf sei entsprechend den Erläuterungen zu § 4 leg. cit. von der Gesellschaft mitzuteilen, bislang aber nicht an das Finanzministerium herangetragen worden. Das Finanzministerium sagte eine Prüfung der Empfehlung zu.
- 13.4 Der RH wies gegenüber dem Finanzministerium erneut auf die Kostenvorteile hin, die sich aus einer Bündelung und Standardisierung des Bedarfs der Bundesdienststellen ergeben könnten, und begrüßte die Zusage des Finanzministeriums, die Empfehlung des RH zu prüfen.

Waren– und Dienstleistungsgruppen

14.1 (1) Der Bundesminister für Finanzen hatte gemäß BBG–Gesetz eine Verordnung zur Bestimmung jener Waren und Dienstleistungen zu erlassen, die die Bundesdienststellen – abgesehen von wenigen Ausnahmen³⁴ – ausschließlich über die BBG zu beschaffen hatten (in der Folge: **Beschaffungsgruppen–Verordnung**). Davon abweichende Beschaffungen waren gemäß BBG–Gesetz vollumfänglich der BBG zu melden. Die Beschaffungsgruppen–Verordnung listete insgesamt 27 Waren– und Dienstleistungsgruppen auf, die z.B. im Jahr 2020 2,80 Mio. unterschiedliche Waren und Dienstleistungen umfassten – Verbrauchsgüter, den gesamten Bereich der IT, Fuhrpark und Gebäudemanagement etc. Zweck der Zusammenfassung in Waren– und Dienstleistungsgruppen war eine ökonomisch sinnvolle Volumens– und Bedarfsbündelung zur Optimierung der Einkaufsbedingungen des Bundes.

(2) Im Rahmen des vom Bundesminister für Finanzen mit der Beschaffungscontrolling–Verordnung³⁵ eingerichteten Beschaffungscontrollings berichtete die BBG quartalsweise u.a. über das Abrufvolumen je Waren– und Dienstleistungsgruppe an das Finanzministerium. Neben den Abrufen der Bundeskunden enthielt das Beschaffungscontrolling auch jene der GV–Kunden.

(3) Die nachfolgende Tabelle stellt das Abrufvolumen der fünf nach ihrer wirtschaftlichen Bedeutung wichtigsten Waren– und Dienstleistungsgruppen (in der Folge: **Top–5–Portfolio**) in Anlehnung an den jährlichen Lagebericht der BBG dar:

³⁴ Gemäß § 4 Abs. 2 BBG–Gesetz waren folgende Ausnahmen für Beschaffungen abseits der BBG definiert: Die Dienststellen des Bundes hatten einen unmittelbaren notwendigen Bedarf und die Umstände ließen eine Beschaffung über die BBG nicht zu; die Dienststelle konnte die benötigten Waren und Dienstleistungen bei gleichem Leistungsinhalt von einem Dritten günstiger erwerben; die Waren und Dienstleistungen wurden zumindest zu 50 % aus Geldzuwendungen Privater finanziert.

³⁵ Gemäß § 2 Abs. 2 Z 7 BBG–Gesetz hatte die BBG ein Beschaffungscontrolling einzurichten, um die Beschaffungsaktivitäten sowie die daraus erzielten finanziellen Vorteile für die Kunden der BBG zu überwachen und beurteilen zu können. Die näheren Regelungen des Beschaffungscontrollings erfolgten nach Anhörung des Nutzerbeirats durch Verordnung des Bundesministers für Finanzen. Hierzu wurde mit BGBl. II 398/2003 die Beschaffungscontrolling–Verordnung erlassen (novelliert mit BGBl. II 359/2008). Im Einzelnen befasste sich das Beschaffungscontrolling mit der Entwicklung der Beschaffungsgruppen, den Prozessen im Beschaffungsablauf, der Kundenzufriedenheit sowie den Innovationen und der Lieferantenstruktur.



Bundesbeschaffung GmbH und ausgewählte Beschaffungen

Tabelle 4: TOP-5-Portfolio der Bundesbeschaffung GmbH und Anteil der Bundeskunden daran

	2017	2018	2019	Veränderung 2017 bis 2019	2020	2021	Veränderung 2017 bis 2021
	in Mio. EUR			in %	in Mio. EUR		in %
Energie gesamt	207,72	208,10	233,78	13	223,47	230,06	11
davon Bundeskunden	88,97	85,37	93,03	5	89,09	90,64	2
Gebäudebetrieb gesamt	217,10	239,41	254,88	17	257,81	279,45	29
davon Bundeskunden	117,81	128,48	135,53	15	141,66	142,36	21
IT & Telekommunikation gesamt	368,18	401,21	418,50	14	536,73	540,52	47
davon Bundeskunden	97,57	115,61	105,42	8	157,32	192,47	97
Medizin & Labor gesamt	45,93	55,75	74,38	62	188,66	1.320,86	2.776
davon Bundeskunden	35,22	36,17	35,16	0	96,95	648,35	1.741
Mobilität gesamt	212,23	231,67	300,30	41	217,89	285,71	35
davon Bundeskunden	102,37	118,42	142,37	39	95,95	108,75	6
Sonstige gesamt	396,78	395,90	358,84	-10	438,76	565,74	43
davon Bundeskunden	165,21	163,27	156,58	-5	220,05	288,59	75
Abrufvolumen gesamt	1.447,94	1.532,04	1.640,68	13	1.863,32	3.222,33	123
davon Bundeskunden	607,16	647,31	668,09	10	801,36	1.471,15	142
Anteil der Kunden am Abrufvolumen	in %				in %		
Bundeskunden	42	42	41	–	43	46	–
Grundsatzvereinbarungs- Kunden	58	58	59	–	57	54	–

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BBG

Im Zeitraum 2017 bis 2019, vor den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, stieg das Abrufvolumen konstant um insgesamt 13 % (von 1,448 Mrd. EUR auf 1,641 Mrd. EUR) an.³⁶ Das Abrufvolumen der Bundeskunden wuchs um 10 %, der Bundesanteil am Abrufvolumen ging von 42 % auf 41 % zurück.

Im Zeitraum 2017 bis 2021, d.h. inklusive der Pandemiejahre 2020 und 2021, stieg das gesamte Abrufvolumen von 1,448 Mrd. EUR auf 3,222 Mrd. EUR bzw. um 123 %. Der Anstieg auf mehr als das Doppelte des Abrufvolumens von 2017 bis 2021 war in erster Linie auf die Beschaffungen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie in der Waren- und Dienstleistungsgruppe Medizin & Labor zurückzuführen. Da sich das Abrufvolumen der Bundeskunden in Summe stärker als jenes der GV-Kunden erhöhte, nahm der Anteil der Bundeskunden am gesamten Abrufvolumen auf 46 % im Jahr 2021 zu. Im Bereich Medizin & Labor hingegen stieg bei den GV-Kunden das Abrufvolumen deutlicher als jenes der Bundeskunden. Die BBG berichtete im Rahmen des Beschaffungscontrollings zahlenmäßig nicht im Detail über diese pandemiebedingten Entwicklungen.

³⁶ Unter Berücksichtigung des Verbraucherpreisindex ergab sich im Zeitraum 2017 bis 2019 ein realer Anstieg des Abrufvolumens von knapp 2 % pro Jahr.

(4) In den Jahren 2017 bis 2019, vor der COVID-19-Pandemie, erhöhte sich das Abrufvolumen der GV-Kunden bei der Waren- und Dienstleistungsgruppe Medizin & Labor von 10,71 Mio. EUR auf 39,22 Mio. EUR; das Abrufvolumen der Bundeskunden blieb nahezu unverändert und lag bei durchschnittlich jährlich 35,52 Mio. EUR. Im Jahr 2016 betonte die Geschäftsführung der BBG gegenüber dem Aufsichtsrat und dem Finanzministerium, dass sie den Markt im Bereich Gesundheit vermehrt erschließen wolle. Dieses Ziel konnte die BBG zwangsläufig durch die infolge der COVID-19-Pandemie stark gestiegenen Beschaffungen im Gesundheitsbereich erreichen.

- 14.2 Der RH hielt den umfassenden Geltungsbereich der Beschaffungsgruppen-Verordnung mit einer Vielzahl an Waren und Dienstleistungen für die Bedarfsdeckung von öffentlichen Auftraggebern, insbesondere von Bundesdienststellen, fest. Er wies in diesem Zusammenhang auf die starke Steigerung des Abrufvolumens von Waren und Dienstleistungen im überprüften Zeitraum hin, die vor allem auf die Beschaffungen zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 zurückzuführen war. Deutlich wurde dies z.B. in der überproportionalen Ausweitung des Abrufvolumens im Bereich Medizin & Labor, vor allem bei den GV-Kunden.

Kritisch beurteilte der RH, dass die mit Verordnung festgelegte Struktur des Beschaffungscontrollings Entwicklungen, wie jene der COVID-19-Pandemie, nicht berücksichtigte und damit eine geeignete Berichterstattung der BBG an den Bundesminister für Finanzen über die Auswirkungen derartiger Ereignisse im Bereich der Beschaffungen fehlte.

Darüber hinaus konnte nach Ansicht des RH die BBG im Zeitraum vor der COVID-19-Pandemie das reale Abrufvolumen der Bundeskunden nur geringfügig steigern bzw. deren Anteil am Abrufvolumen nicht ausweiten.

Der RH empfahl dem Finanzministerium, die Beschaffungscontrolling-Verordnung zu erweitern, um die durch Ausnahmesituationen, z.B. die COVID-19-Pandemie, induzierten Beschaffungen zahlenmäßig gesondert und transparent darzustellen. Damit soll die Entwicklung der übrigen Beschaffungen ohne verzerrende Effekte beurteilt werden können.

Er empfahl der BBG, im Zusammenwirken mit dem Finanzministerium dem Wachstum des Abrufvolumens der Bundeskunden – aufgrund der geringfügigen Zunahme von 2017 bis 2019 – besondere Beachtung zu schenken.

Dazu verwies er auch auf seine Empfehlung an das Finanzministerium in TZ 13 zur Bündelung und Standardisierung des Bedarfs der Bundesdienststellen, um den Anteil der Bundesbeschaffungen über die BBG zu steigern.

14.3 (1) Laut Stellungnahme des Finanzministeriums erachte es eine Anpassung der Beschaffungscontrolling-Verordnung für nicht zweckmäßig. Einerseits müsste vorweg rechtlich bindend festgelegt werden, was unter einer Ausnahmesituation zu verstehen sei. Zum anderen könnten erforderlichenfalls im Nachhinein in den Controllingberichten Sondereffekte isoliert dargestellt werden, um Zeitreihenvergleiche zu ermöglichen.

(2) In ihrer Stellungnahme hielt die BBG fest, dass die COVID-19-bereinigte Unternehmensentwicklung sowohl im Eigentümer-Jour-fixe als auch im Aufsichtsrat erörtert worden sei.

Die BBG werde ihren Bestrebungen, das Abrufvolumen des Bundes zu steigern, gemeinsam mit allen haushaltsleitenden Organen weiterhin besondere Beachtung schenken.

14.4 Der RH hielt gegenüber dem Finanzministerium fest, dass die Beschaffungscontrolling-Verordnung Ausnahmesituationen wie die COVID-19-Pandemie nicht berücksichtigte; er erachtete daher eine Anpassung der Verordnung zum Zweck einer transparenten Darstellung im Rahmen des Beschaffungscontrollings als zweckmäßig. Er stimmte dem Finanzministerium darin zu, dass es möglich ist, die Beschaffungen ohne durch Ausnahmesituationen verursachte Sondereffekte auch außerhalb des Rahmens dieser Verordnung (z.B. in Controllingberichten) darzustellen.

Einsparungen bei den Einkaufspreisen

15.1 (1) Die BBG ermittelte die pauschalen Einsparungen ihrer Kunden bei den Einkaufspreisen jährlich als betraglichen und prozentuellen Wert auf Basis der Beschaffungscontrolling-Verordnung. Dazu entwickelte sie im überprüften Zeitraum die Kennzahl „Einsparung Bündelung/Standardisierung“, die mit durchschnittlich 18 % des jährlichen Abrufvolumens über alle Beschaffungsgruppen hinweg angenommen wurde. Diese Kennzahl basierte unverändert auf einem vor rd. 15 Jahren festgelegten und damals eingefrorenen BBG-Bündelungseffekt, der sich aus den größeren Stückzahlen durch den gemeinsamen Einkauf über die BBG und den damit verbundenen Einkaufsvorteilen ergab.

Diese Einsparungen waren in mehrfacher Hinsicht von zentraler Bedeutung für die BBG: Einerseits sollten damit die Wirkungen der BBG gegenüber dem Finanzministerium und der Öffentlichkeit dargestellt werden, andererseits lieferten sie auch intern eine Messgröße für die Arbeit der mit den Vergabeverfahren betrauten Abteilungen. Die Einsparungen bei den Einkaufspreisen stellte die BBG nach Beschaffungsgruppen und nach haushaltsleitenden Organen gegliedert im Beschaffungscontrolling-Bericht an das Finanzministerium dar und veröffentlichte sie jährlich im Lagebericht zum Jahresabschluss.

(2) Zusätzlich zu den pauschalen Einsparungen ermittelte die BBG die individuellen Einsparungen im Zuge aktueller Vergabeverfahren bzw. neu abgeschlossener Verträge (Cash-to-Cash-Einsparungen) im jeweiligen Geschäftsjahr. Zur Messung dieser Einsparungen berechnete sie u.a. die Kennzahl „CtCiT+iK“ (Cash-to-Cash inklusive Teuerung und indirekten Kosten). Diese ergab sich als Differenz zwischen dem alten Preis bzw. einem Referenzpreis und dem neuen Preis unter Berücksichtigung der Inflation (direkte Kosten) und allfälliger indirekter Kosten (z.B. Wartungskosten, Verbrauchsänderungen). Diese Kennzahl kommunizierte die BBG nicht öffentlich, sondern sie stellte sie im Beschaffungscontrolling-Bericht an das Finanzministerium dar bzw. berichtete sie dem Aufsichtsrat.

Die Einsparungen bei den Einkaufspreisen entwickelten sich laut der jährlichen Berechnung der BBG im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 5: Einsparungen bei den Einkaufspreisen

	2017	2018	2019	Veränderung 2017 bis 2019	2020	2021	Veränderung 2017 bis 2021
	in Mio. EUR			in %	in Mio. EUR		in %
pauschale Einsparungen (Bündelung/Standardisierung)	310,25	336,00	366,00	18	414,00	549,72	77
<i>Bundeskunden</i>	<i>140,05</i>	<i>154,00</i>	<i>158,00</i>	<i>13</i>	<i>183,00</i>	<i>245,13</i>	<i>75</i>
<i>Grundsatzvereinbarungs- Kunden</i>	<i>170,21</i>	<i>182,00</i>	<i>208,00</i>	<i>22</i>	<i>231,00</i>	<i>304,59</i>	<i>79</i>
Cash-to-Cash-Einsparungen	57,68	17,00	32,95	-43	31,70	103,63	80
Summe	367,93	353,00	398,95	8	445,70	653,35	78

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BBG

Die pauschalen Einsparungen stiegen von 2017 bis 2021 von 310,25 Mio. EUR auf 549,72 Mio. EUR bzw. um 77 %. Die Cash-to-Cash-Einsparungen erhöhten sich im gleichen Zeitraum von 57,68 Mio. EUR auf 103,63 Mio. EUR bzw. um 80 %. Diese Steigerung war ausschließlich auf das Jahr 2021 zurückzuführen. Inwieweit sie durch die COVID-19-Pandemie bedingt war, war im Beschaffungscontrolling-Bericht zahlenmäßig nicht näher erläutert.

- 15.2 Der RH hielt fest, dass die Einsparungen bei den Einkaufspreisen für den Bund ausschlaggebend für die Gründung der BBG waren. Er stellte fest, dass die BBG im überprüften Zeitraum sowohl die pauschalen Einsparungen als auch die Cash-to-Cash-Einsparungen deutlich – zum Großteil wegen der Beschaffungen zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie – steigerte. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Kritik in TZ 14, wonach die Beschaffungscontrolling-Verordnung diese Sonderentwicklungen nicht ausreichend berücksichtigte, und er bekräftigte seine diesbezügliche Empfehlung.

16.1 (1) Das Finanzministerium hielt im überprüften Zeitraum regelmäßig fest, dass es an der Sinnhaftigkeit der Berechnung der Einsparungen durch Bündelung und Standardisierung in Form eines fixen Prozentsatzes (18 %) zweifelte, weil u.a. die ausgewiesenen Einsparungen aus seiner Sicht mit Unsicherheiten behaftet seien. Weiters verwies es darauf, dass bei den Cash-to-Cash-Einsparungen neben den aus dem Preisvergleich (zwischen altem und neuem Vertrag) ermittelten direkten Kosten auch indirekte Kosten (z.B. verringerter Verbrauch, verringerte laufende Kosten durch die Neuanschaffung) in die Einsparungen eingerechnet würden.

(2) Seit 2018 überlegte die BBG intern, die Einsparungsberechnungen zu evaluieren und eine neue Berechnungsmethode insbesondere bei den Cash-to-Cash-Einsparungen zu entwickeln. Im November 2019 hielt die Geschäftsführung der BBG im Eigentümer-Jour-fixe dazu fest, dass die Einsparungspotenziale aktuell nicht mehr so groß wie in der Vergangenheit seien, da bei den Marktpreisen bereits ein Niveau erreicht sei, das nicht mehr gesenkt werden könne. Stattdessen werde die BBG versuchen, bei gleichen Preisen im Vergleich zum Vorvertrag (unter Berücksichtigung der Inflation) eine Erhöhung des Leistungsniveaus (u.a. Senkung der Prozesskosten, Automatisierung) anzubieten, um damit die Einsparungspotenziale zu erreichen.

(3) Von November 2020 bis Februar 2021 unterzog die Interne Revision der BBG die Einsparungsberechnung einer umfangreichen Prüfung. Die Interne Revision stellte in ihrem Bericht vom Februar 2021 im Wesentlichen fest, dass die Berechnungsmethode zur Ermittlung der pauschalen Einsparungen seit mehreren Jahren aus den historisch ermittelten Einsparungsannahmen jährlich fortgeschrieben werde und daher zu hinterfragen sei. Auch konnte sie nicht nachvollziehen, ob die Geschäftsführung die Plausibilität der Einsparungsberechnung kontrollierte. Ferner seien aufgrund der Nichtanwendbarkeit der Berechnungsmethode bei neuartigen (z.B. aufgrund eines Technologiesprungs) Waren und Dienstleistungen und deren erstmaliger Ausschreibung oftmals keine individuellen Einsparungsberechnungen (Cash-to-Cash-Einsparungen) durchgeführt worden. Dies betraf im Jahr 2020 laut Interner Revision 23 % der ausgeschriebenen Lose.

Die Interne Revision empfahl u.a., die 18 %igen pauschalen Einsparungen über alle Beschaffungsgruppen hinweg hinsichtlich der Aktualität zu evaluieren bzw. eine alternative Einsparungsberechnungsmethode zu finden; nicht zuletzt, weil diese Einsparungen im jährlichen Lagebericht der BBG veröffentlicht wurden. Weiters empfahl die Interne Revision zur Kontrolle der Einsparungsberechnung eine betragliche Grenze, ab der die Geschäftsführung in den Prozess einzubinden sei.

(4) Im März 2021 berichtete die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat über die Ergebnisse der Prüfung der Einsparungsberechnungen durch die Interne Revision und erklärte, die Empfehlungen gemeinsam mit dem Finanzministerium umzusetzen.

Ende 2021, anlässlich des Beschlusses der Ziele für das Jahr 2022, legte der Aufsichtsrat als Ziel für die Geschäftsführung fest, die bestehenden Einsparungsberechnungen zu evaluieren, neue zu erarbeiten und diese im Jahr 2023 zu implementieren. Dieser Prozess sollte u.a. wissenschaftlich begleitet werden und die Empfehlungen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung berücksichtigen.

In der Sitzung des Aufsichtsrats vom März 2022 befasste sich dieser aufgrund der Gebarungsüberprüfung des RH erneut mit der Reform der Einsparungsberechnungen. Zum Auftrag des Aufsichtsrats an die Geschäftsführung lagen bis Ende Mai 2022 (Abschluss der Einschau des RH an Ort und Stelle) noch keine konkreten Ergebnisse vor.

(5) Abgesehen vom Auftrag an die Geschäftsführung, eine neue Berechnungsmethode der Einsparungen zu erarbeiten, beschäftigte sich der Aufsichtsrat im überprüften Zeitraum nicht im Detail, z.B. bei finanziell bedeutenden Vergabeverfahren, mit der Plausibilität der Einsparungen bei den Einkaufspreisen. Sinngemäß galt dies auch für die Berichterstattung der BBG an das Finanzministerium im Rahmen des Beschaffungscontrollings, deren Fokus vorrangig auf der Darstellung und Sicherung der Ertragslage der BBG lag.

- 16.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die im überprüften Zeitraum angewendete Berechnungsmethode keine zuverlässige Aussage über die tatsächlich realisierten Einsparungen bei den Einkaufspreisen zuließ. Er sah die Bestrebungen der BBG, eine neue Berechnungsmethode für die Einsparungen zu erarbeiten, positiv.

Wenn auch laut BBG kaum mehr Cash-to-Cash-Einsparungen zu erzielen seien, bestand nach Auffassung des RH in der Bündelung und Standardisierung aufgrund des größeren Beschaffungsvolumens nach wie vor die Möglichkeit, Einsparungen gegenüber Einzelbeschaffungen der Kunden zu erzielen.

Nach Ansicht des RH war in der BBG – vor Vorlage des Berichts der Internen Revision bzw. dem Beginn der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung im Jahr 2021 – eine Reform der Einsparungsberechnungen kein vorrangiges Thema. Erst danach erkannten die Geschäftsführung und der Aufsichtsrat die Notwendigkeit, die von der BBG angegebenen Einsparungen zu plausibilisieren.

Der RH empfahl der BBG, im Zusammenwirken mit dem Finanzministerium rasch eine transparente Berechnungsmethode der Einsparungen bei den Einkaufspreisen zu erarbeiten, um die strategische Ausrichtung der BBG zielgerichtet steuern zu können. Dabei sollten nur solche Einsparungen, die ausschließlich die BBG beeinflussen konnte (vor allem Verfahrenskosteneinsparungen, Bündelung und Standardisierung), den Einsparungseffekten hinzugerechnet werden.



- 16.3 Laut Stellungnahme der BBG habe ihr der Aufsichtsrat im Dezember 2021 den Auftrag erteilt, die bestehenden Einsparungsberechnungen zu evaluieren und unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus der Gebarungsüberprüfung des RH sowie unter Beiziehung von Wissenschaft und Lehre bis 2023 neu zu erarbeiten. Die Vorarbeiten dazu seien bis Jahresende 2022 abgeschlossen und die Implementierung im Jahr 2023 angestoßen worden.

Der Aufsichtsrat der BBG ergänzte in seiner Stellungnahme, dass er das Modell zur Einsparungsberechnung in seiner Sitzung vom März 2023 einstimmig angenommen habe.

Wirtschaftliche Entwicklung

Ertragslage

- 17.1 (1) Die Umsatzerlöse der BBG setzten sich im überprüften Zeitraum im Wesentlichen aus der von den Lieferanten an die BBG zu leistenden Servicegebühr (E-Procurement) sowie aus der von den GV-Kunden zu leistenden Verwaltungs-Charge (Beschaffung) für das jeweilige Abrufvolumen zusammen. Weitere Umsatzerlöse erwirtschaftete die BBG u.a. aus der Durchführung von Projekten im besonderen Auftrag (Beratung) (TZ 19). Die Ertragslage der BBG entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 6: Gewinn- und Verlustrechnung der Bundesbeschaffung GmbH (Auszug)

	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2017 bis 2021
	in Mio. EUR					in %
Umsatzerlöse und sonstige betriebliche Erträge	13,88	15,70	18,59	20,86	29,30	111
Materialaufwand	2,51	2,73	2,78	2,78	3,10	24
Personalaufwand	7,22	8,07	8,66	9,06	9,67	34
Summe Aufwendungen	9,73	10,80	11,44	11,84	12,77	31
Abschreibungen	0,59	0,60	0,33	0,25	0,31	-47
sonstige betriebliche Aufwendungen	2,95	3,38	4,27	5,22	5,42	84
Betriebsergebnis	0,62	0,92	2,55	3,56	10,80	1.651
Zinsen und Steuern	0,02	0,06	0,17	0,24	0,71	4.408
Jahresüberschuss	0,60	0,86	2,38	3,33	10,09	1.579
Bilanzgewinn	0,60	1,46	2,38	3,33	10,09	1.579
	in Mrd. EUR					in %
Abrufvolumen	1,448	1,532	1,640	1,863	3,222	123

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BBG

Die BBG steigerte im Zeitraum 2017 bis 2021 – vor allem COVID-19-bedingt – das Abrufvolumen von 1,448 Mrd. EUR auf 3,222 Mrd. EUR bzw. um 123 %, wodurch sich auch die Umsatzerlöse von 13,88 Mio. EUR auf 29,30 Mio. EUR bzw. um 111 % erhöhten, d.h., sich mehr als verdoppelten. Gleichzeitig stiegen die betrieblichen Aufwendungen um 31 %. Der größte Aufwandsposten war im überprüften Zeitraum der Personalaufwand (Steigerung um 34 %), den die BBG durch die Umsatzsteigerung mehr als kompensieren konnte. Der Anstieg der sonstigen betrieblichen Aufwendungen um 84 % war u.a. auf den zunehmenden Bedarf zurückzuführen, Rückstellungen für Schadensfälle zu dotieren.

(2) Die BBG erhielt bis 2017 eine jährliche Abgangsdeckung des Bundes. Seit 2018 erzielte sie regelmäßig selbst erwirtschaftete Gewinne. Dies war im Wesentlichen auf die Einführung eines neuen Preismodells ab 2018 sowie auf den Anstieg des Vergabe- bzw. Abrufvolumens aufgrund der COVID-19-Pandemie ab 2020 zurückzuführen. Der Bilanzgewinn vervielfachte sich im überprüften Zeitraum von 0,60 Mio. EUR auf 10,09 Mio. EUR. Aufgrund der gleichzeitig starken Zunahme der Umsatzerlöse verbunden mit einem deutlich geringeren Anstieg der Aufwendungen konnte die BBG im überprüften Zeitraum die Produktivität deutlich steigern.

(3) Gemäß den parlamentarischen Materialien zum BBG-Gesetz im Jahr 2001 hatte die BBG im Bereich der Leistungen für den Bund die Erzielung von Gewinnen dem Prinzip der Kostendeckung unterzuordnen. Das Finanzministerium hielt im Zuge der Gebarungsüberprüfung fest, dass diesem Prinzip durch eine vorsichtige Budgetierung Rechnung getragen werde. Demnach plane die BBG nur einen relativ geringfügigen positiven Bilanzgewinn, der einen „Ergebnispuffer“ darstelle, um Verluste durch geringfügige negative Ergebnisabweichungen zu verhindern. Durch die Beschaffungen zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie habe die BBG laut Finanzministerium zwar deutlich über Budget liegende Erträge erzielt, im Sinne der Planungskontinuität sei aber der Ansatz von vorsichtigen Planungsprämissen fortgeführt und dem Grundsatz der kaufmännischen Vorsicht weiterhin Rechnung getragen worden.

Die BBG bezifferte die erzielten Gewinne aus den COVID-19-bedingten Beschaffungen in den Beschaffungscontrolling-Berichten an das Finanzministerium nicht näher.

- 17.2 Der RH hielt fest, dass sich die BBG im überprüften Zeitraum wirtschaftlich positiv entwickelte und keine Abgangsdeckung mehr durch das Finanzministerium benötigte. Nach Ansicht des RH war dies maßgeblich auf das neue Preismodell ab 2018 bzw. auf die Beschaffungen zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie ab 2020 zurückzuführen. Die dabei erzielten Gewinne der BBG waren größtenteils als zeitlich befristeter, weitgehend COVID-19-bedingter Einmaleffekt zu bewerten. Der RH vermisste eine Auswertung der zusätzlichen Gewinne aus den COVID-19-bedingten Beschaffungen, um die Nachhaltigkeit der Ertragslage der BBG beurteilen zu können.

Er empfahl der BBG, im Zusammenwirken mit dem Finanzministerium die Mittelherkunft bzw. die Gewinnentstehung detailliert zu analysieren, um die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der BBG zu sichern und um wesentliche Gewinne über die Kostendeckung der Betriebsführung der BBG hinaus zu vermeiden. Dies wäre bei der in TZ 19 empfohlenen Neugestaltung des Preismodells zu berücksichtigen.

- 17.3 Die BBG sagte die Umsetzung zu.

Bilanz

- 18.1 (1) Im überprüften Zeitraum entwickelten sich die Vermögenslage und Kapitalausstattung der BBG wie folgt:

Tabelle 7: Bilanz der Bundesbeschaffung GmbH (Auszug)

	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2017 bis 2021
	in Mio. EUR					in %
Anlagevermögen	1,15	0,84	0,70	0,50	0,49	-57
Umlaufvermögen	10,01	11,45	13,90	19,52	31,72	217
Aktiva	11,24	12,38	14,68	20,08	32,38	188
Eigenkapital	6,20	7,05	9,44	12,77	22,86	269
Verbindlichkeiten	2,72	2,70	2,50	1,55	2,70	-1
Rückstellungen	2,32	2,47	2,60	4,46	6,28	170
Passiva	11,24	12,38	14,68	20,08	32,28	188

Quelle: BBG

Aufgrund ihres Unternehmensgegenstands verfügte die BBG über ein geringes Anlagevermögen, das im überprüften Zeitraum um mehr als die Hälfte zurückging. Das Umlaufvermögen setzte sich im Wesentlichen aus Forderungen gegenüber Lieferanten und GV-Kunden (vor allem Servicegebühr und Verwaltungs-Charge) sowie Bargeldbeständen zusammen. Die liquiden Mittel der BBG – größtenteils Guthaben bei Kreditinstituten – verfünffachten sich aufgrund der positiven Entwicklung der Ertragslage bis 2021 auf rd. 23 Mio. EUR (TZ 2).

(2) Da das Finanzministerium die infolge der verbesserten Ertragslage entstandenen Bilanzgewinne in der BBG beließ, führte die BBG diese einer Gewinnrücklage zu. Dadurch stieg die Eigenkapitalausstattung der BBG im überprüften Zeitraum auf nahezu das Vierfache bzw. auf 22,86 Mio. EUR im Jahr 2021.

(3) Die Verbindlichkeiten der BBG resultierten im Wesentlichen aus einer gestiegenen Zahllast der Umsatzsteuerverrechnung. Grundsätzlich hatten die Verbindlichkeiten für die BBG nur eine geringe Bedeutung, weil sie als Vermittler auftrat und nicht auf eigenen Namen Waren oder Dienstleistungen zur Verfügung stellte.

Im überprüften Zeitraum verdreifachten sich die Rückstellungen nahezu, sie stiegen von 2,32 Mio. EUR auf 6,28 Mio. EUR. Dieser Anstieg ging u.a. auf die Rückstellung für drohende Schadensfälle zurück.

Für ein allfälliges wirtschaftliches Risiko hatte die BBG in der Bilanz als Vorsorge eine entsprechende pauschale Rückstellung in Höhe von 4 % des im Berichtsjahr angefallenen Abrufvolumens zu bilden. Im Jahr 2020 bilanzierte sie diese Rückstellung mit 0,73 Mio. EUR und 2021 mit 1,28 Mio. EUR. Zusätzlich bildete sie im Jahr 2020 eine Rückstellung in Höhe von 1,72 Mio. EUR für ein beim EuGH anhängiges Verfahren zur Ausschreibung von Antigen-Tests. Da dieses Verfahren zum Zeitpunkt der Bilanzierung 2021 noch nicht entschieden war, führte die BBG diese Rückstellung in der Bilanz 2021 in unveränderter Höhe fort.³⁷

Die BBG dokumentierte im Februar 2021 in ihrem Zentralen Risikomanagement diesen aus einem Vergabeverfahren drohenden Schadensfall. Durch die gemäß BBG-Gesetz bestehende Ausfallhaftung des Bundes gegenüber der BBG war das wirtschaftliche Risiko für die BBG begrenzt. Allerdings bestand aufgrund des Geschäftsmodells der BBG, das bereits bei geringen Schwankungen im Abrufvolumen deutliche Auswirkungen auf die Ertragsentwicklung zur Folge hatte (Hebelwirkung), für den Eigentümer ein nicht zu unterschätzendes wirtschaftliches Risiko.

(4) Bereits 2019 empfahl ein Wirtschaftsprüfer der BBG, aufgrund der positiven Geschäftsentwicklung und der steigenden liquiden Mittel eine Veranlagungsrichtlinie zu erstellen, weil er einen weiteren Anstieg der Gewinne und damit der liquiden Mittel erwartete. Eine Veranlagungsrichtlinie lag im Oktober 2021 im Entwurf vor, das Finanzministerium hatte diese bis Mai 2022 noch nicht abschließend geprüft bzw. freigegeben. Eine Veranlagungsstrategie der BBG als Grundlage einer Veranlagungsrichtlinie lag ebenfalls nicht vor.

- 18.2 Der RH merkte an, dass sich die Bilanzsumme im überprüften Zeitraum nahezu verdreifachte; dies war vor allem auf den starken Anstieg des Eigenkapitals und der Rückstellungen zurückzuführen. Bezüglich der 2020 gebildeten Rückstellung für einen drohenden Schadensfall wies der RH darauf hin, dass zwar für die BBG bei einem allfälligen aus einem Vergabeverfahren resultierenden Schadensfall nur ein geringes wirtschaftliches Risiko bestand, ein solches jedoch aufgrund der daraus folgenden negativen Auswirkungen auf die Ertragsentwicklung indirekt den Eigentümer Bund treffen könnte.

Darüber hinaus hielt der RH kritisch fest, dass weder eine Veranlagungsstrategie der BBG vorlag noch das Finanzministerium den Entwurf einer Veranlagungsrichtlinie zur konkreten Ausgestaltung des Veranlagungsprozesses geprüft bzw. freigegeben hatte (TZ 2).

³⁷ Die Zuführung zu diesen Rückstellungen betrug 1,88 Mio. EUR (2020) bzw. 0,55 Mio. EUR (2021).

Der RH empfahl dem Finanzministerium, im Zusammenwirken mit der BBG eine Veranlagungsstrategie mit klaren Vorgaben zur ebenfalls einzuführenden Veranlagungsrichtlinie festzulegen.

- 18.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums werde es eine Umsetzung der Empfehlung prüfen.

Erlösquellen und Preismodell

- 19.1 (1) Die Umsatzerlöse der BBG entwickelten sich im überprüften Zeitraum wie folgt:

Tabelle 8: Umsatzerlöse der Bundesbeschaffung GmbH

	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2017 bis 2021
	in Mio. EUR					in %
Beratung ¹	2,77	2,90	3,32	2,54	2,80	1
Beschaffung ²	3,50	4,20	5,59	6,22	6,80	94
E-Procurement ³	4,17	4,32	5,46	7,57	15,50	272
Consulting ⁴	0,23	0,48	0,98	0,38	0,70	204
sonstige Erlöse und sonstige betriebliche Erträge ⁵	3,21	3,80	3,24	4,15	3,50	9
Umsatzerlöse und sonstige betriebliche Erträge	13,88	15,70	18,59	20,86	29,30	111
<i>davon mit dem Bund</i>	<i>0,74</i>	<i>0,93</i>	<i>1,35</i>	<i>1,21</i>	<i>1,14</i>	<i>55</i>
Anteil Bund in %	5,3	5,9	7,3	5,8	3,9	–

¹ verrechnete Stundensätze aus den Projekten im besonderen Auftrag, Qualitätsmanagement, innovationsfördernde öffentliche Beschaffung

² Verwaltungs-Charge, Ticket-Service-Charge, Nutzerentgelt für E-Shop etc.

³ Servicegebühr, e-Charge, Direktvergabeplattform, Content Management etc.

⁴ Projekte zur Weitergabe von Know-how im Bereich der öffentlichen Beschaffung

⁵ überwiegend Weiterverrechnung von bezogenen Softwareleistungen

Quelle: BBG

Die Umsatzerlöse aus E-Procurement – im Wesentlichen die von den Lieferanten zu entrichtenden Servicegebühren – stiegen im überprüften Zeitraum auf mehr als das Dreifache; sie verdoppelten sich von 2020 auf 2021. Maßgeblich dafür waren die Beschaffungen im Zuge der Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie im Jahr 2021.

Die Umsatzerlöse aus Beratung, meist Projekte im besonderen Auftrag, resultierten aus den von der BBG erbrachten und nach Stunden abgerechneten Leistungen. Im überprüften Zeitraum blieben diese Umsatzerlöse in etwa auf demselben Niveau; die BBG passte die zu verrechnenden Stundensätze für die Bundeskunden nicht an. Das Finanzministerium genehmigte diese Stundensätze zuletzt 2013.

Die auf niederem Niveau liegenden Umsatzerlöse im Bereich des Consultings verdreifachten sich von 2017 auf 2021.

Die Umsatzerlöse aus Beschaffung verdoppelten sich beinahe im überprüften Zeitraum. Diese waren definitionsgemäß weitgehend den GV-Kunden als Verwaltungs-Charge zuzurechnen, waren aber von den Lieferanten an die BBG zu leisten (TZ 3).

Die BBG wies in den Beteiligungscontrolling-Berichten an das Finanzministerium den Anteil des Bundes am Umsatzerlös gesondert aus. Dieser stieg von 0,74 Mio. EUR (2017) auf 1,14 Mio. EUR (2021) bzw. um 55 %, nachdem zwischenzeitlich im Jahr 2019 bis zu 1,35 Mio. EUR erreicht wurden. Dies entsprach im überprüften Zeitraum einem Anteil am Umsatzerlös der BBG von jährlich unter 10 %, obwohl im Jahr 2021 46 % des Abrufvolumens von Bundeskunden stammte.

(2) Im Dezember 2016 erteilte der Aufsichtsrat der Geschäftsführung den Auftrag, im Jahr 2017 ein neues Preismodell zu erarbeiten, das ab 2018 in Kraft treten sollte. Unter der strategischen Vorgabe, bis 2020 keine Abgangsdeckung mehr zu benötigen, sollte die Geschäftsführung auf Basis des neuen Preismodells zusätzlich eine Erlösplanung bis 2020 sowie einen Fünfjahresplan erstellen.

Im September 2017 nahm der Aufsichtsrat das von der Geschäftsführung erarbeitete Preismodell ohne Beschluss zur Kenntnis. Obwohl interne Szenariorechnungen zum neuen Preismodell mit unterschiedlichen Aufschlägen vorlagen, diskutierte der Aufsichtsrat nicht darüber bzw. analysierte er nicht die wirtschaftlichen Auswirkungen des neuen Preismodells auf die Ertragssituation der BBG (z.B. in Form von Planrechnungsabschlüssen). Es lag keine Gegenüberstellung des alten zum neuen Preismodell vor, um die finanziellen Auswirkungen detailliert bewerten zu können. Die BBG konnte dem RH weder die vom Aufsichtsrat im Dezember 2016 verlangte Erlösplanung bis 2020 noch einen Fünfjahresplan vorlegen.

(3) Das Finanzministerium hielt in der im Dezember 2017 beschlossenen Eigentümerstrategie der BBG u.a. fest, dass die BBG das Ziel verfolgen sollte, durch Ausschöpfung von Marktpotenzialen sowie eine zweckmäßige und sparsame Organisation die Abgangsdeckung des Bundes kontinuierlich zu verringern und mittelfristig nicht mehr in Anspruch zu nehmen.

Tatsächlich benötigte die BBG seit 2017 keine jährliche Abgangsdeckung durch das Finanzministerium mehr. Es kam u.a. aufgrund des neuen Preismodells zu teils erheblichen Steigerungen der Aufschläge bei neuen Vergabeverfahren.

(4) Im Dezember 2021 legte der Aufsichtsrat im Zuge der Zielvorgaben an die Geschäftsführung fest, das bestehende Preismodell zu evaluieren sowie unter Berücksichtigung der Empfehlungen des RH aus der gegenständlichen Gebarungs-

überprüfung und unter wissenschaftlicher Begleitung ein neues Preismodell zu erarbeiten. Dadurch sollte eine ausgeglichene Bilanzierung der BBG sichergestellt und die Wettbewerbsstellung der BBG weiter gefestigt werden.

- 19.2 Der RH hielt fest, dass die Umsatzerlöse aus E-Procurement vor allem im Jahr 2021 aufgrund der Beschaffungen zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie überproportional anstiegen; er verwies dazu auf seine Feststellung in TZ 17, dass es sich größtenteils um einen Einmaleffekt handelte.

Der RH wies auf den im Beteiligungscontrolling des Finanzministeriums ausgewiesenen geringen Anteil des Bundes am Umsatzerlös der BBG hin. Dies vermittelte nach Ansicht des RH den Anschein einer geringen Bedeutung der Bundeskunden für die wirtschaftliche Entwicklung der BBG bzw. unterstrich die relativ große Bedeutung der GV-Kunden für eine positive Gebarung der BBG. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen in TZ 2 zum Spannungsfeld zwischen dem Geschäft mit Bundeskunden (Erfüllung der Aufgaben für den Bund) und GV-Kunden (Steigerung des Anteils von GV-Kunden) sowie auf seine Feststellungen in TZ 17 zu den stark gestiegenen Gewinnen der BBG.

Der RH kritisierte, dass die BBG im Zuge der Einführung des neuen Preismodells im Jahr 2018 dem Aufsichtsrat bzw. dem Finanzministerium keine Beurteilung der längerfristigen finanziellen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Ertragslage vorlegte, obwohl der Aufsichtsrat dies bereits Ende 2016 u.a. in Form eines Fünfjahresplans beauftragt hatte. Dadurch war nach Ansicht des RH die Beurteilung der Angemessenheit der Preisgestaltung im Preismodell ab 2018 unter Ertragsüberlegungen nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl der BBG, im Zuge der vom Aufsichtsrat beauftragten Neugestaltung des Preismodells dem Aufsichtsrat und dem Finanzministerium zeitgerecht eine fünfjährige Planung über die finanziellen Auswirkungen des neuen Preismodells vorzulegen. Dabei wären u.a. die Ertragsentwicklungen nach geltendem und dem zukünftig geplanten Preismodell gegenüberzustellen, um über geeignete und nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen zu verfügen.

Weiters empfahl er der BBG, die Stundensätze für Projekte im besonderen Auftrag für Bundeskunden neu zu kalkulieren und gegebenenfalls anzupassen.

Auch empfahl der RH der BBG, im Zusammenwirken mit dem Finanzministerium die Höhe des im Beteiligungscontrolling ausgewiesenen Umsatzerlöses des Bundes in Bezug auf die tatsächliche wirtschaftliche Entstehung des Umsatzerlöses kritisch zu hinterfragen und im Beteiligungscontrolling sachgerecht auszuweisen.

- 19.3 Laut Stellungnahme der BBG werde sie im Zuge der mittlerweile abgeschlossenen Neugestaltung des Preismodells eine mehrjährige Planung rechtzeitig vor Implementierung im Jahr 2023 vorlegen. Darüber hinaus habe sie die Stundensätze für Projekte im besonderen Auftrag für Bundeskunden zwischenzeitlich evaluiert.

In seiner Stellungnahme wies der Aufsichtsrat der BBG darauf hin, dass er das neu ausgearbeitete Preismodell in seiner Sitzung vom März 2023 einstimmig angenommen habe. Der Aufsichtsrat sehe der zeitnahen Vorlage der fünfjährigen Planung durch die Geschäftsführung entgegen.

Kostenträgerrechnung

- 20.1 (1) Neben den Sitzungen der Geschäftsführung der BBG war das Decision Board die Drehscheibe für die operative Planung und die Entscheidung über die Durchführung neuer Vergabeverfahren. Es tagte 14-tägig und bestand aus der zweiten Führungsebene sowie der Geschäftsführung. Federführend waren die drei Bereiche „Marketing und Kommunikation“, „Strategische Beschaffung“ und „Operative Beschaffung und Kundenmanagement“. Die Vorbereitung für die Durchführung neuer Vergabeverfahren umfasste u.a. die Bedarfsanalyse, die Markt- und Kundenanalyse, die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des jeweiligen Verfahrens in Form einer Deckungsbeitragsrechnung sowie eine Risikoanalyse. Die finanzielle Ergebnisverantwortung für die einzelnen Vergabeverfahren und deren Überwachung nahmen – vergleichbar einer Matrixorganisation – kollektiv die Bereiche „Marketing und Kommunikation“, „Strategische Beschaffung“ und „Operative Beschaffung und Kundenmanagement“ wahr.

(2) Die Entscheidung, ein neues Vergabeverfahren durchzuführen, basierte im Wesentlichen auf einer Deckungsbeitragsrechnung. Dazu zog die BBG die bei einem ähnlich gelagerten Vergabeverfahren erfassten Leistungsstunden als Kalkulationsbasis für die zu erwartenden Kosten heran und stellte diese den zu erwartenden Erlösen gegenüber. Gemäß einer internen Vorgabe der BBG mussten mindestens 80 % der geleisteten Arbeitsstunden den jeweiligen Vergabeverfahren bzw. Projekten direkt zugerechnet und daher von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Rahmen der internen Leistungserfassung entsprechend dokumentiert werden.

Anhand von Auswertungen durch den Fachbereich Marketing und Produktmanagement der BBG waren die erzielten Deckungsbeiträge der einzelnen Vergabeverfahren stichtagsbezogen ersichtlich. Weiters überwachten die Bereichsleitungen die Einhaltung der Leistungsvorgabe an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Kennzahl zu den erfassten Leistungsstunden lag im überprüften Zeitraum zwischen 80 % und 86 %. Die BBG führte keine Nachkalkulation der einzelnen Vergabeverfahren.

ren als Vergleich der Soll- und Ist-Werte sowie als Abweichungsanalyse zur Wirtschaftlichkeitsbeurteilung im Sinne einer Controllingschleife durch.

Darüber hinaus verfügte die BBG über keine Kostenträgerrechnung zur unmittelbaren Umlage der Gemeinkosten auf die einzelnen Vergabeverfahren, obwohl eine wesentliche Voraussetzung dafür in Form der teils minutengenauen internen Leistungserfassung auf Projektebene vorlag. Folglich konnte die BBG weder die Summe der geplanten Soll- noch der tatsächlichen Ist-Kosten je Vergabeverfahren von der Planung bis zum Ende der Vertragslaufzeit ermitteln. Dadurch fehlten wesentliche Elemente für eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Prozesse in der BBG.

(3) Ein Konzept zur Einführung einer Kostenträgerrechnung unter Beiziehung eines externen Experten aus dem Jahr 2018 setzte die BBG bis Mitte 2022 nicht um.

- 20.2 Trotz der Vielzahl an Kennzahlen, die die BBG für verschiedene Berichte ermittelte, fehlten nach Ansicht des RH wesentliche kaufmännische Steuerungselemente, vor allem im Rahmen der Kostenrechnung. Dies betraf z.B. eine Kostenträgerrechnung mit einer verursachungsgerechten Gemeinkostenzuordnung sowie eine daran anschließende Controllingschleife mit Soll-Ist-Vergleichen und Abweichungsanalysen, um die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung der BBG beurteilen bzw. gewährleisten zu können.

Der RH empfahl der BBG, das bereits im Jahr 2018 vorliegende Konzept für eine Kostenträgerrechnung vollständig umzusetzen, um die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Vergabeverfahren sicherzustellen.

- 20.3 Die BBG führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie im Jahr 2022 die notwendigen Beauftragungen für das Kostenrechnungsprojekt veranlasst habe und dieses 2023 zur Umsetzung bringen werde.

Internes Kontrollsystem

Aufbau und Inhalt

- 21.1 (1) Die BBG setzte das Interne Kontrollsystem (**IKS**) wie in nachfolgender Tabelle ersichtlich um:

Tabelle 9: Umsetzung des Internen Kontrollsystems (IKS) bei der Bundesbeschaffung GmbH

Elemente des Internen Kontrollsystems	Umsetzung in der Bundesbeschaffung GmbH
IKS-Leitfaden	<ul style="list-style-type: none"> • Der IKS-Leitfaden war im Intranet für alle Bediensteten zugänglich. • Der Leitfaden enthielt neben der Definition der Ziele, der Rollen und der Aufbauorganisation auch Regelungen über Zuständigkeiten und Befugnisse; weiters Maßnahmen zur Korruptionsprävention, eine Prozesslandkarte, Risikobeurteilungen, Prozessabläufe sowie Informationen über die Kommunikation und das Monitoring.
Geschäftsordnung „Interne Revision“	<ul style="list-style-type: none"> • Diese enthielt Regelungen über Ziel und Zweck, die Zielgruppen, die Aufgaben, die Stellung der Internen Revision, die Rechte und Pflichten, die Prüfungsplanung, die Qualitätssicherung und die Zusammenarbeit mit internen und externen Organisationen (z.B. Bilanzprüfer, RH).
Zentrales Risikomanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Der Risikosteuerungsprozess war im Handbuch „Zentrales Risikomanagement“ zusammengefasst (unter Bezugnahme auf den Bundes-Public Corporate Governance Kodex, das Handbuch Beteiligungsmanagement des Finanzministeriums und einschlägige Normen). • Es umfasste Regelungen über die Organisation des Risikomanagements und den Risikomanagement-Prozess (Risikoeigner, Risikobeurteilung, Risikoanalyse, Risikobewertung, Risikoklassen und -akzeptanz, Eintrittswahrscheinlichkeit, Risikobewältigungsstrategie, Risikoüberwachung und Dokumentation).
dezentrales Risikomanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Drei dezentrale Risikomanager waren für unterschiedliche Fachbereiche verantwortlich.
Interne Revision	<ul style="list-style-type: none"> • Einem für jeweils fünf Jahre beauftragten externen Dienstleister oblag die Interne Revision. • Es gab einen mehrjährigen Prüfungsplan. • Im überprüften Zeitraum fanden insgesamt 20 Prüfungen statt.
Prüfung der Funktionsfähigkeit des Risikomanagements	<ul style="list-style-type: none"> • Ein Abschlussprüfer überprüfte und bestätigte jährlich im Zuge der Erstellung des Jahresabschlusses die Funktionsfähigkeit des Risikomanagements.
Antikorruptionsrichtlinie	<ul style="list-style-type: none"> • Sie enthielt u.a. Bestimmungen über organisatorische Vorkehrungen, Werte, Regelungen zu Geschenkkannahme, Nebenbeschäftigungen und Lobbying, Maßnahmen im Personalmanagement, Schulungen, „tone from the top“– bzw. „tone at the top“-Prinzip¹, Sanktionen bei Verstößen und Auszüge aus einschlägigen Rechtsbestimmungen.

¹ „Tone from the top“ bedeutet, dass das Bekenntnis der Geschäftsführung zu Compliance klar und umfassend im Unternehmen kommuniziert worden ist. „Tone at the top“ definiert die Art und Weise, wie die Geschäftsführung untereinander, mit den Kunden, mit dem Aufsichtsrat etc. über Compliance spricht und wie die Themen vermittelt werden.

Quelle: BBG

- (2) Die Funktion der Risikomanagerin bzw. des Risikomanagers war im Bereich „Finanzen, Controlling und Zentrales Risikomanagement“ angesiedelt. Das Handbuch „Zentrales Risikomanagement“ regelte auch den Risikosteuerungsprozess der BBG. Die BBG publizierte die Regelungen zur konkreten Ausgestaltung ihrer Kontrollsysteme für alle Bediensteten abrufbar im Intranet des Unternehmens.

Die BBG führte das Zentrale Risikomanagement im Jahre 2017 in der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültigen Form ein, wobei es – laut BBG – auch schon zuvor ein Risikomanagement gab; z.B. wurde der IKS–Leitfaden 2010 implementiert.

(3) Die Risiken erfasste die BBG im Zuge einer Risikobewertung in einer Risikomatrix, die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in neun aktive und 100 archivierte Risiken unterteilt war. Die aktiven Risiken waren besonders relevant, für die Risiken im „Archiv“ war die Risikobewältigung bereits umgesetzt bzw. in den Regelprozess des verantwortlichen Bereichs übergegangen. Wurden bei der regelmäßigen Evaluierung der Risiken Veränderungen notwendig – dies war z.B. im Zuge von COVID–19–Maßnahmen der Fall –, konnten Risiken neu bewertet und gegebenenfalls von „archiviert“ wieder auf „aktiv“ gestellt werden.

Das Zentrale Risikomanagement evaluierte gemeinsam mit den Risikoeignern regelmäßig die Risiken im Rahmen einer Risikobeurteilung und erstellte quartalsweise Berichte an die Geschäftsführung, die diese in den Aufsichtsratssitzungen jeweils im Juni bzw. Dezember präsentierte.

(4) Zur Positionierung typischer Compliance–Risiken (z.B. Befangenheit, Geschenkannahme, Nebenbeschäftigungen, Preisabsprachen) in der Risikomatrix wies die BBG darauf hin, dass die Themen Compliance und Korruptionsprävention eine wesentliche Rolle bei der Gründung der BBG gespielt hätten und laufend weiterentwickelt würden. Diese Risiken seien 2017 bei Einführung des Zentralen Risikomanagements nicht mehr identifiziert und daher nicht in die Risikomatrix aufgenommen worden. Infolge von Risikobewältigungsmaßnahmen bestehe nach Ansicht der BBG nur mehr ein sehr geringes Nettorisiko³⁸.

Eine umfangreiche Darstellung von typischerweise potenziellen Bruttorisiken sowie eine Darstellung der nach umgesetzten Maßnahmen verbleibenden Nettorisiken fanden sich nur teilweise in der Risikomatrix der BBG.

(5) Die Interne Revision stellte im Bericht „Beschaffung BBG intern inkl. Facilitymanagement“ im Dezember 2021 in einigen Fällen Risiken in der Funktionstrennung fest: Durch nicht mehr aktuelle Genehmigungsschleifen (Zeichnungsberechtigungen) bestand das Risiko nicht korrekt autorisierter Bestellungen bzw. das Risiko, dass durch eine Durchbrechung des Mehr–Augen–Prinzips notwendige unternehmensinterne Abstimmungen unterblieben und dass diese Tatsache unentdeckt bleiben könnte.

³⁸ Bei der Risikobewertung wird das Brutto– vom Nettorisiko unterschieden. Bei der Bewertung des Nettorisikos werden – im Gegensatz zum Bruttorisiko – die Auswirkungen von risikomindernden Steuerungsmaßnahmen berücksichtigt, die Schadenspotenzial und/oder Eintrittswahrscheinlichkeit beeinflussen.



Die Risikomatrix enthielt im Bereich Datenschutz das archivierte Risiko, dass durch unautorisierten Zugriff unberechtigte Personen sensible Daten erhalten oder diese verändern könnten. Die Interne Revision stellte in ihrem Bericht „Datenmanagement, Archivierung“ im Jänner 2022 weitere Risiken fest, z.B. betreffend die Löschung oder das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten.

In beiden genannten Beispielen (keine angemessene Funktionstrennung im Rahmen der Benutzerberechtigungsverwaltung und Datenschutz) waren die beiden Risiken im Archiv und wurden zuletzt im Mai 2018 evaluiert. Obwohl gemäß der Risikoeinstufung ein potenzieller Eintrittszeitraum des Risikos innerhalb von sechs Monaten bestand, waren diese Risiken bis zu den Feststellungen der Internen Revision Anfang 2022 nicht mehr evaluiert worden.

(6) Auf Anregung des RH korrigierte die BBG noch während der Einschau des RH an Ort und Stelle den Namen des Compliance-Officers (Integritätsbeauftragter) im Intranet. Auch aktualisierte sie in der Risikomatrix das Risiko der mangelhaft oder vorsätzlich falsch gepflegten Stammdaten.

- 21.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die BBG jene Risiken, die sie vor 2017 (vor Einführung des Zentralen Risikomanagements) identifiziert hatte, nicht mehr als Brutto Risiken in die Risikomatrix aufnahm. Für den RH war daher nicht nachvollziehbar, inwieweit typische, jeder Organisation inhärente Risiken (z.B. typische Compliance-Risiken) jemals einer Risikobewertung unterzogen wurden und welches Nettorisiko verblieb.

Nach Ansicht des RH wären alle potenziellen Risiken zu identifizieren, gesamthaft in einer Risikomatrix zu erfassen und zu bewerten sowie mit Maßnahmen zur Risikominimierung zu hinterlegen. Aufgrund der Unternehmensgröße und des umfangreichen, risikobehafteten Unternehmensgegenstands müssten dabei mehr als 109 Risiken identifiziert werden.

Der RH empfahl der BBG, alle inhärenten Risiken zu identifizieren, in der Risikomatrix gesamthaft zu erfassen, zu bewerten und darzustellen, welche Maßnahmen sie zur Risikominimierung gesetzt hatte.

Weiters empfahl er der BBG, bereits archivierte Risiken in regelmäßigen Intervallen einer Evaluierung zu unterziehen.

- 21.3 Die BBG sagte die Umsetzung zu.

Vier-Augen-Prinzip und Vertretungsregelungen

22.1 (1) Im überprüften Zeitraum gab es in der BBG diverse interne Vorschriften zur Korruptionsprävention, z.B. den Code of Conduct, eine Antikorruptionsrichtlinie, einen IKS-Leitfaden und einen Leitfaden für die Durchführung von Marktgesprächen.

(2) Gemäß dem IKS-Leitfaden galt für wesentliche Prozesse ein Mehr-Augen-Prinzip, bei Abweichungen davon musste die Geschäftsführung die Prozessänderungen genehmigen. Für diese Prozesse bestanden eigene Richtlinien. So gab es z.B. für den Personalbereich Richtlinien zur Zeiterfassung, zur internen Leistungsaufzeichnung, zu Urlaubsregelungen, zu Dienstreisen etc., die im Organisationshandbuch in der Rubrik „Dienstverhältnis“ im Intranet für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter ersichtlich waren.

(3) Insbesondere seit der Organisationsänderung 2017 hatte die BBG den Ausschreibungsprozess u.a. auch aus Compliance-Gründen in mehrere Teile (strategische Beschaffung, Ausschreibungsmanagement, Vertrags- und Qualitätsmanagement) aufgeteilt und unterschiedliche Kontrollschritte (z.B. Entscheidung im Decision Board, strategische Freigabe, juristische Freigabe) jeweils mit einem Mehr-Augen-Prinzip verbunden. Darüber hinaus begleitete die Rechtsabteilung der BBG diesen Ausschreibungsprozess durchgängig.

(4) Gemäß BBG-Gesetz³⁹ vertraten die zwei Mitglieder der Geschäftsführung die BBG gemeinsam oder eine Geschäftsführerin bzw. ein Geschäftsführer gemeinsam mit einer Prokuristin bzw. einem Prokuristen. Darüber hinaus enthielt das firmeninterne Organisationshandbuch ein Kapitel „Vertretungsregelung“ mit den Themen Unterschriften, Vertretungsregelungen und digitale Signatur.

Mit 1. Oktober 2018 traten die „Vollmachten/Freigabegrenzen“ in Kraft. Sie enthielten detaillierte Regelungen, welche Entscheidungen der Geschäftsführung vorbehalten waren (z.B. Vergabeentscheidungen, Zuschlagserteilungen, Abschluss von Rahmenverträgen bzw. Rahmenvereinbarungen) bzw. welche Entscheidungen und außenwirksamen Handlungen Bereichsleitungen, Fachbereichsleitungen oder sonstige Bedienstete zeichnen durften (z.B. Veröffentlichungen, Fragebeantwortungen, Berichtigungen). Überdies waren Wertgrenzen angeführt, ab denen die Zeichnungsberechtigung bei der jeweils nächsthöheren Instanz lag.

22.2 Der RH anerkannte, dass die BBG umfangreiche Regelungen und Maßnahmen in Kraft hatte, die geeignet waren, ein Vier- bzw. Mehr-Augen-Prinzip sicherzustellen. Weiters verfügte die BBG über ausreichend determinierte Regelungen zu Vollmachten, Vertretungshandlungen und Freigabegrenzen. Beide Maßnahmenbereiche waren grundsätzlich geeignet, das Korruptionsrisiko zu minimieren.

³⁹ § 7 Abs. 1

Compliance

Compliance– bzw. Antikorruptions–Kultur

- 23.1 (1) Die wesentlichen Elemente einer Compliance–Kultur stellten sich bei der BBG folgendermaßen dar:

Tabelle 10: Ausgewählte Elemente einer Compliance–Kultur

Elemente einer Compliance–Kultur	Umsetzung in der Bundesbeschaffung GmbH
Ist eine Compliance–Struktur vorhanden bzw. wird die Bedeutung von ethischem und regel-treuem Verhalten als wichtig anerkannt und kommuniziert?	<ul style="list-style-type: none"> • ja • z.B. verbindlich geltender und zu unterschreibender Code of Conduct, Antikorruptionsrichtlinie, Veröffentlichung der jährlichen Compliance–Berichte auf der Website, spezielle Schulung im Rahmen des Onboardings für neue Bedienstete sowie Aufgreifen von Compliance–Themen in quartalsweisen „get2gether“-Veranstaltungen; Thematisierung im jährlichen Mitarbeitergespräch
Weisungsfreiheit des Compliance–Officers	<ul style="list-style-type: none"> • ja • nur mündlich erteilt • im Intranet veröffentlicht
Schulungen zu Compliance– bzw. Korruptionspräventionsthemen	<ul style="list-style-type: none"> • ja • Schulungsquote 2019 sehr hoch, in den Folgejahren abnehmend
standardisiertes Berichtswesen an die Leitung	<ul style="list-style-type: none"> • ja (durch Compliance–Officer bzw. Integritätsbeauftragten) • Darstellung in jährlichen Compliance–Berichten und regelmäßige Berichterstattung an Aufsichtsrat
regelmäßiges Bekenntnis der Führung zur Compliance	<ul style="list-style-type: none"> • nein
ergänzende niederschwellige Sensibilisierungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • teilweise; z.B. Hinweise auf der Website in der Vorweihnachtszeit zum Verbot der Geschenkannahme
gezielte Maßnahmen bei wesentlichen Rahmenbedingungen (z.B. Änderungen im Korruptionsstrafrecht oder Organisationsänderungen)	<ul style="list-style-type: none"> • ja • z.B. Einführung eines Whistleblower–Meldesystems, Organisationsänderung 2017 (Funktionstrennung und Mehr–Augen–Prinzip im Beschaffungsprozess)

Quelle: BBG

(2) Die Weisungsfreiheit des bis Ende Juli 2021 tätigen Compliance–Officers war im Dienstvertrag schriftlich vereinbart. Der Leiter der Stabsstelle Recht als „Integritätsbeauftragter“ übernahm die Aufgabe des Compliance–Officers am 1. September 2021; weder sein Dienstvertrag noch ein sonstiges rechtlich verbindliches Schreiben hielt seine Weisungsfreiheit fest. Diese erteilte ihm die Geschäftsführung mündlich. Eine Information darüber veröffentlichte die BBG im Intranet⁴⁰ bzw. per Aushang im Unternehmen.

⁴⁰ Aussendung der Abteilung Human Resources im Intranet, nicht unterfertigt

(3) Schriftliche Bekenntnisse der Geschäftsführung, die die Wichtigkeit von Compliance betonten, fehlten; weder das Vorwort des Code of Conduct noch die Antikorruptionsrichtlinie der BBG enthielten diesbezügliche Festlegungen der Geschäftsführung.

(4) Alle Bediensteten hatten gemäß einer internen Vorgabe eine Korruptionspräventions- bzw. Compliance-Schulung zu besuchen und alle zwei Jahre zu wiederholen. Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Teilnehmenden (Bedienstete und Führungskräfte) an Schulungen mit Compliance-relevanten Inhalten:

Tabelle 11: Compliance-Schulungen – Anzahl der Teilnehmenden

	2017	2018	2019	2020	2021 ¹
Teilnehmende Präsenzs Schulungen	Anzahl				
Bedienstete	12	keine Nachweise	11	14	8 (per Videokonferenz)
Führungskräfte	1	keine Nachweise	3	0	0
Teilnehmende E-Learning ²					
Bedienstete	–	–	104	17	14
Führungskräfte	–	–	20	keine Nachweise	keine Nachweise

¹ COVID-19-bedingt keine Präsenzs Schulungen

² Ausrollung 2018, erste Schulungen ab 2019

Quelle: BBG

Nicht alle Bediensteten nahmen regelmäßig im Abstand von zwei Jahren an einer Compliance-Schulung teil. Seit 2019 mussten alle neu eintretenden Bediensteten innerhalb von vier Wochen eine Compliance-E-Learning-Schulung absolvieren. Teilnahmen von Führungskräften waren nur 2017 und 2019 dokumentiert.

(5) Die BBG gab an, dass neben den Schulungen im Rahmen des Onboardings regelmäßig im Rahmen von „get2gether“-Veranstaltungen (mit verpflichtender Teilnahme) Themen rund um Compliance präsentiert würden; Teilnahmelisten gebe es keine. Bedienstete, die z.B. wegen Urlaub oder Krankheit fehlten, mussten die Schulungen nachholen, in der Vergangenheit sei es in einzelnen Teams zu Terminkollisionen gekommen. Überdies hätten alle neuen Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter den Code of Conduct zu unterschreiben und es würden auch Themen des integren Handelns im Rahmen der jährlichen Mitarbeitergespräche behandelt und dokumentiert.

(6) Die Interne Revision prüfte im Jahr 2017 die bei der BBG etablierten Korruptionspräventionsmaßnahmen. Sie empfahl in ihrem Bericht regelmäßige Vorträge zur Korruptionsprävention vorrangig mit Themen, die einen Bezug zur BBG aufweisen,

und die Wiederholung der BBG-internen Regelungen zur Korruptionsprävention alle ein bis zwei Jahre.

- 23.2 Der RH anerkannte, dass bei der BBG grundsätzlich eine ausgeprägte Korruptionspräventions- und Compliance-Kultur feststellbar war (Code of Conduct, Antikorrupsionsrichtlinie, Schulungsveranstaltungen etc.). Allerdings hatte die Geschäftsführung dem zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestellten Compliance-Officer bzw. Integritätsbeauftragten die Weisungsfreiheit nur mündlich erteilt bzw. informierte darüber (nicht unterfertigte Aussendung) die Abteilung Human Resources im Intranet. Nach Ansicht des RH wäre dem Compliance-Officer aus Gründen der Rechtssicherheit und zu Dokumentationszwecken die Weisungsfreiheit auch rechtlich verbindlich schriftlich zu erteilen⁴¹.

Der RH empfahl der BBG, die Weisungsfreiheit der bzw. des Compliance-Officers in Ausübung dieser Funktion durch die Geschäftsführung nicht nur mündlich, sondern auch in rechtlich verbindlicher Form schriftlich zu bestätigen.

Der RH hielt fest, dass eine Vielzahl schriftlicher Compliance-Vorgaben und ein regelmäßiges Berichtswesen an die Geschäftsführung bestanden. Allerdings vermisste er schriftliche Bekenntnisse der Geschäftsführung, die das „tone from the top“– bzw. „tone at the top“–Prinzip unterstrichen.

Der RH empfahl der BBG, dass die Geschäftsführung zur Betonung des „tone from the top“– bzw. „tone at the top“–Prinzips persönliche Statements zur Wichtigkeit von Compliance und Korruptionsprävention abgeben sollte, z.B. als Vorwort im Code of Conduct oder in der Antikorrupsionsrichtlinie.

Weiters hielt der RH fest, dass mit der Einführung des Compliance-E-Learning-Moduls im Jahr 2019 die Anzahl der Schulungsteilnehmenden stark anstieg, jedoch in den Folgejahren nur wenige Bedienstete und keine Führungskräfte an Compliance-Schulungen teilnahmen.

Der RH empfahl der BBG, mit Bezug auf die Empfehlung der Internen Revision aus dem Jahr 2017 regelmäßig Vorträge und Schulungen zur Korruptionsprävention anzubieten, an denen die Bediensteten und auch die Führungskräfte der BBG verpflichtend alle ein bis zwei Jahre teilzunehmen hätten.

- 23.3 Laut Stellungnahme der BBG werde die Geschäftsführung zur Umsetzung der Empfehlung sowohl den Code of Conduct als auch die Antikorrupsionsrichtlinie mit einem Vorwort versehen. Weiters werde sie die Empfehlung zu Vorträgen und Schulungen zur Korruptionsprävention aufgreifen.

⁴¹ <https://www.roedl.de/themen/corporate-governance/chief-compliance-officer> (abgerufen am 24. Juli 2023)

Umgang mit Risiken und Korruptionsprävention

24.1 (1) Folgende Tabelle zeigt die wesentlichen Merkmale des Umgangs mit Risiken⁴² innerhalb der BBG:

Tabelle 12: Wesentliche Merkmale des Umgangs mit Risiken

Maßnahmen	Umsetzung in der Bundesbeschaffung GmbH
Compliance–Risiko–/Gefährdungsanalyse durchgeführt	<ul style="list-style-type: none"> • ja • laufende Anpassung • lange Evaluierungsintervalle
Compliance–Risiken für Vergabe–management identifiziert	<ul style="list-style-type: none"> • ja, z.B. <ul style="list-style-type: none"> – unzulässige Vergabe und Beschaffung – Befugnis– und Kompetenzmissbrauch
Risiken mit Schadensausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet	<ul style="list-style-type: none"> • ja, in der Risikomatrix
Vorgaben zur periodischen Durchführung	<ul style="list-style-type: none"> • jährliche Prüfungen der Funktionsfähigkeit des Risikomanagements und der Berichterstattung an die Geschäftsführung und den Aufsichtsrat durch einen externen Wirtschaftsprüfer • regelmäßige Prüfungen durch die Interne Revision • Risikoevaluierungen laut Handbuch „Zentrales Risikomanagement“
Compliance–Officer benannt	<ul style="list-style-type: none"> • ja

Quelle: BBG

(2) Die Risikomatrix enthielt insgesamt 109 Risiken, die sich in neun aktive und 100 im Archiv befindliche Risiken unterteilten (TZ 21).⁴³

(3) Die wichtigsten Maßnahmen zur Korruptionsprävention in der BBG waren

- umfangreiche und verbindliche Compliance–Regelungen (z.B. zu Nebenbeschäftigungen, zu Interessenkonflikten, zu Geschenkkannahmen),
- organisatorische Maßnahmen zur Trennung von strategischer und operativer Beschaffung,
- Regelungen über Konsequenzen bei Fehlverhalten (z.B. im Code of Conduct),
- regelmäßige Compliance–Schulungen im Rahmen von Aus– und Weiterbildungsmaßnahmen,
- ein IKS, das regelmäßig evaluiert wurde, sowie
- die Bestellung eines Integritätsbeauftragten.

⁴² Ziel einer Risikobeurteilung ist es, potenzielle Gefahren für das Unternehmen zu erkennen und geeignete Maßnahmen zur Risikobewältigung abzuleiten. Der Prozess sollte periodisch durchgeführt werden und dokumentierte Ergebnisse aufweisen. Maßnahmen zur Risikoeindämmung wären z.B.: ein ausreichendes Korruptionsbewusstsein schaffen, ein dokumentiertes Verfahren zur Risikopriorisierung implementieren und Compliance–Verantwortliche benennen.

⁴³ Stand Risikomatrix November 2021

Darüber hinaus nutzte die BBG verschiedene Möglichkeiten, Compliance-relevante Informationen zu kommunizieren, z.B. im Code of Conduct, in quartalsweisen „get2gether“-Veranstaltungen (mit verpflichtender Teilnahme) oder mit dem Hinweis auf ihrer Website in der Vorweihnachtszeit, dass Bediensteten die Annahme von Geschenken nicht erlaubt war. Ende 2021 installierte die BBG im Rahmen der Umsetzung der EU-Hinweisgeber-Richtlinie⁴⁴ ein anonymes Hinweisgebersystem (Whistleblower-Meldesystem) im Unternehmen.

Die BBG teilte dem RH mit, dass es seit ihrem Bestehen zu keinen korruptionsrelevanten Fällen durch die Bediensteten gekommen sei und dies auf ein hohes Compliance-Bewusstsein im Unternehmen hinweise.

- 24.2 Der RH hielt fest, dass die BBG Maßnahmen zur Risikoeindämmung setzte, um Korruptionsbewusstsein zu schaffen. Weiters benannte sie einen Compliance-Officer, identifizierte Risiken, bewertete diese mit dem potenziellen Schadensausmaß sowie der Eintrittswahrscheinlichkeit und gab die periodische Durchführung von Risikoüberprüfungen vor. Der RH verwies zum Zentralen Risikomanagement auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 21.

Evaluierung

- 25.1 Wesentlicher Baustein eines wirksamen Compliance-Management-Systems (Korruptionsprävention) ist ein permanenter Evaluierungs- bzw. Verbesserungskreislauf. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die von der BBG gesetzten Maßnahmen zur Evaluierung und Verbesserung:

Tabelle 13: Übersicht Evaluierung/Verbesserung

Maßnahmen	Umsetzung in der Bundesbeschaffung GmbH
detaillierte Vorgaben zu regelmäßiger Evaluierung des Compliance-Management-Systems	ja, im Handbuch „Zentrales Risikomanagement“, in der Geschäftsordnung der Internen Revision und im IKS-Leitfaden
verantwortlich für die Evaluierung/Verbesserung	Zentrales Risikomanagement
Prüfung durch die Interne Revision	ja
externe Zertifizierung	nein
erfolgten Verbesserungsmaßnahmen?	ja, laufendes Monitoring der Umsetzung erteilter Empfehlungen bei anlassunabhängigen Prüfungen der Internen Revision (Maßnahmenverfolgung) im Zuge der Berichterstattung an den Aufsichtsrat

IKS = Internes Kontrollsystem

Quelle: BBG

⁴⁴ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden

- 25.2 Nach Ansicht des RH waren zwar in der BBG in einer Vielzahl von Anleitungen bzw. Anweisungen Maßnahmen vorgesehen, die eine regelmäßige Evaluierung bzw. Verbesserung der Prozesse und Maßnahmen sicherstellen konnten, jedoch erfolgte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine externe Zertifizierung als zusätzliches Qualitätsmerkmal.

Der RH empfahl der BBG, als zusätzliches Qualitätsmerkmal für das Compliance-Management-System ein Zertifizierungsaudit durchführen zu lassen.

- 25.3 Die BBG sagte die Umsetzung zu.

Aktivitäten der Internen Revision

- 26.1 (1) Die Geschäftsführung der BBG erließ für die Interne Revision eine Geschäftsordnung, die u.a. Regelungen zu Ziel und Zweck, Aufgaben, Stellung, Rechten und Pflichten, Prüfungsplanung sowie zur Qualitätssicherung der Internen Revision enthielt.

Die Aufgaben der Internen Revision hatte gemäß Punkt 3 der Geschäftsordnung ein externer Dienstleister wahrzunehmen. Dieser war für jeweils fünf Jahre zu beauftragen, wobei eine unmittelbare Wiederbestellung für weitere fünf Jahre grundsätzlich vermieden werden sollte. Im Jahr 2017 beauftragte die BBG einen anderen Wirtschaftsprüfer mit der Internen Revision, dessen Mandat im März 2022 endete.

(2) Die Interne Revision übte ihre Tätigkeit auf der Grundlage eines mehrjährigen Prüfungsplans aus. Zwischen 2017 und 2021 erstellte sie insgesamt 20 Berichte, die z.B. Korruptionspräventionsrisiken, Ausschreibungsvorbereitung, IT-Risikomanagement, Vertragsabwicklung, operative Planung und Steuerung oder IKS-Qualitätsmanagement zum Inhalt hatten.

Die Interne Revision prüfte die Risiken anhand einer Risikomatrix, gab Empfehlungen ab und kontrollierte den Umsetzungsstand der Empfehlungen aus vorangegangenen Prüfberichten. Die Berichte der Internen Revision gingen direkt an die Geschäftsführung, die ihrerseits an den Aufsichtsrat berichtete, der regelmäßig den Umsetzungsstand der Empfehlungen überprüfte.

(3) Im Zuge der Erstellung des Rechnungsabschlusses überprüfte und bestätigte ein Wirtschaftsprüfer auch die Funktionsfähigkeit des Risikomanagements.⁴⁵

⁴⁵ „Bericht über die Prüfung der Funktionsfähigkeit des Risikomanagements“: Laut Prüfungsurteil seien keine Sachverhalte bekannt geworden, die die Annahme rechtfertigen würden, dass das von der BBG eingerichtete Risikomanagement nicht funktionsfähig wäre.



(4) Prüfungen der Internen Revision zu den Bereichen Finanzen und Rechnungswesen, Beschaffung (Reiseservice), Preisanpassung und Korruptionsprävention fanden zuletzt 2017 statt, obwohl gemäß der jährlichen Prüfungsplanung diesen Bereichen eine hohe Wichtigkeit und eine hohe Priorität bzw. dem Prozess Finanzen und Rechnungswesen auch ein hohes Risiko (den anderen genannten Prozessen zumindest ein mittleres Risiko) beigemessen wurde. Der Prüfungsplan 2022 sah keine Prüfung dieser Prozesse vor.

- 26.2 Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßig, jene Prozesse, denen gemäß Risikomatrix eine hohe Wichtigkeit bzw. hohe Priorität beigemessen wurde, zumindest in einem fünfjährigen Zeitraum zu überprüfen.

Der RH empfahl der BBG, jene Prozesse, denen gemäß Risikomatrix eine hohe Wichtigkeit beigemessen wird, von der Internen Revision regelmäßig prüfen zu lassen. Dabei sollte insbesondere auch der Prozess der Korruptionsprävention umfasst sein.

- 26.3 Die BBG sagte die Umsetzung zu.

Beschaffung von Atemschutzmasken im Zusammenhang mit der COVID–19–Pandemie

Rechtliche Vorgaben für den zeitlichen Ablauf der Vergabeverfahren

- 27.1 (1) Der Ausbruch der COVID–19–Pandemie im März 2020 hatte direkte Auswirkungen auf die rechtliche Ausgestaltung der Beschaffung von Schutzgütern zur Bekämpfung der Pandemie bzw. auf die Auswahl des gesetzmäßig zulässigen Vergabeverfahrens.

Grundsätzlich musste die BBG gemäß Bundesvergabegesetz 2018⁴⁶ ein Verhandlungsverfahren mit mindestens drei Teilnehmern durchführen. Am 30. März 2020 räumte das Bundesministerium für Justiz (in der Folge: **Justizministerium**) zur Bewältigung der sich abzeichnenden Engpässe – ausgelöst durch die COVID–19–Pandemie – im Sinne der Rechtsprechung des EuGH sowie unter Berücksichtigung der einschlägigen EU–Bestimmungen⁴⁷ in einem Rundschreiben die Möglichkeit ein, Sonderverfahren bei neu eingeleiteten diesbezüglichen Vergabeverfahren zu verwenden.

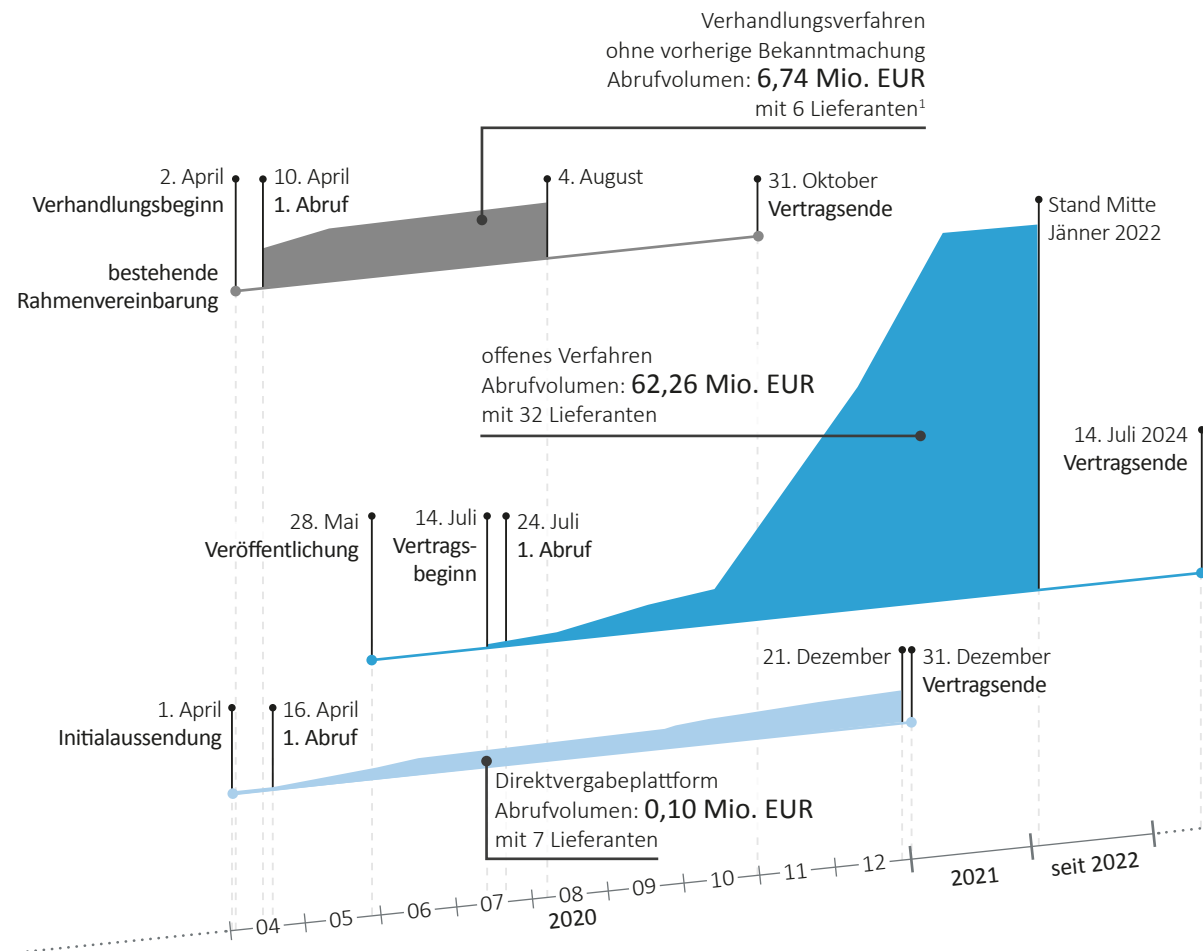
(2) Die folgende Abbildung zeigt die von der BBG ab April 2020 zur Beschaffung der Atemschutzmasken⁴⁸ durchgeführten Vergabeverfahren unter dem Blickwinkel der Vorgaben des Justizministeriums und den zeitlichen Ablauf:

⁴⁶ BGBl. I 65/2018 i.d.g.F.

⁴⁷ Art. 32 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG

⁴⁸ Zu den Atemschutzmasken zählten Mund–Nasen–Schutz, FFP2–Atemschutzmasken, FFP3–Atemschutzmasken jeweils mit und ohne Ventil, textile Masken etc.

Abbildung 5: Zeitlicher Ablauf der Vergabeverfahren

¹ Nach dem 24. Juli 2020 wurden davon 0,39 Mio. EUR abgerufen.

Quelle: BBG; Darstellung: RH

In einem ersten Schritt prüfte die BBG die Deckung des Bedarfs aus bestehenden Rahmenvereinbarungen. Konnte der Bedarf aufgrund mangelnder Verfügbarkeit bzw. nicht ausreichender Vertragswerte nicht gedeckt werden, führte sie die Vergabe mittels Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung durch. Gelang es auch damit nicht, den Bedarf zu decken, prüfte die BBG die ihr vorliegenden Initiativangebote auf Verfügbarkeit und Qualität. Im Falle einer positiven Prüfung führte sie mit dem Bieter aufgrund der Dringlichkeit ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung durch.

Im Einzelnen wickelte die BBG ab 2. April 2020 sieben Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung gemäß Bundesvergabegesetz 2018 zur Beschaffung von Atemschutzmasken ab.⁴⁹

(3) Nach den ersten Ad-hoc-Beschaffungen (Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung) leitete die BBG ab Anfang Mai 2020 ein offenes Verfahren zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung mit allen geeigneten Unternehmen gemäß Bundesvergabegesetz 2018 ein. Da bei Atemschutzmasken über die Qualität hinaus kein bewertbarer Nutzen vorlag und die Spezifikation mit der Vorgabe der entsprechenden EN-Zertifizierung⁵⁰ bzw. CPA-Zulassung⁵¹ eine hohe Qualität sicherstellte, kam das Billigstbieterprinzip zur Anwendung. Aufgrund der hohen Dringlichkeit wählte die BBG eine verkürzte Angebotsfrist von mindestens 15 Tagen statt der regulären Frist gemäß Bundesvergabegesetz 2018 von mindestens 30 Tagen.

(4) Darüber hinaus aktivierte die BBG am 1. April 2020 als flankierende Maßnahme eine Direktvergabeplattform⁵² zur „Herstellung und Aufrechterhaltung von Hygienestandards“. Darunter fielen neben den Atemschutzmasken auch diverse andere Schutzgüter zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie.

Ziel der Errichtung der Direktvergabeplattform war der Abschluss von Nutzungsvereinbarungen mit möglichst vielen Lieferanten, die Leistungen und Produkte im Zusammenhang mit der Herstellung und Aufrechterhaltung von Hygienestandards anboten. Damit sollten kurzfristige Zusatz- und Mehrbedarfe gesetzeskonform abgedeckt werden. Die BBG nahm die Lieferanten in die Direktvergabeplattform anlässlich einer Initialaussendung im Zuge ihrer Einrichtung bzw. als Antwort auf Initiativangebote auf.

Die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen⁵³ lag im Einzelfall im Verantwortungsbereich der abrufenden Stelle. Der E-Shop erlaubte aufgrund technischer Vorkehrungen keine Bestellungen über der Wertgrenze für Direktvergaben.

⁴⁹ Bei einem Bieter war der zentrale Leistungsgegenstand die Beschaffung von Schutzanzügen, daneben auch die Beschaffung von Atemschutzmasken.

⁵⁰ Eine Schutzmaske darf gemäß ÖNORM EN 149 als FFP2 bezeichnet werden, wenn sie ein umfangreiches und langwieriges Verfahren nach EU-Recht durchlaufen hat.

⁵¹ „Corona-Virus Pandemie Atemschutzmasken (CPA)“ sind ausschließlich für medizinisches Personal und nur für die Dauer der Pandemie zugelassen.

⁵² Eine Direktvergabeplattform ermöglichte die formfreie, unmittelbare Vergabe von Aufträgen an ausgewählte Unternehmen. Diese erfolgte über den E-Shop der BBG, somit in Form eines standardisierten Bestellweges. Zur Direktvergabeplattform waren sämtliche interessierte Unternehmen zugelassen, die die Produkte liefern konnten, die Nutzungsvereinbarungen zeichneten und die geforderte Eignung erfüllten. Im Rahmen einer Direktvergabeplattform musste kein Gesamtauftragswert definiert werden.

⁵³ Wertgrenzen gemäß §§ 46 ff. Bundesvergabegesetz 2018



27.2 Der RH hob den Einsatz von unterschiedlichen Vergabeverfahren durch die BBG zur raschen Beschaffung großer Mengen von Atemschutzmasken hervor. Dabei verwies er auf die zum Beginn der COVID-19-Pandemie zeitnahe erste Veröffentlichung eines offenen Verfahrens zur Beschaffung der Atemschutzmasken sowie auf das zuvor verhältnismäßig geringe Abrufvolumen aus Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung.

28.1 Das Justizministerium legte in seinem Rundschreiben vom 30. März 2020 für die Anwendbarkeit der Sonderverfahren auf Basis des Bundesvergabegesetzes 2018 unter Berücksichtigung der Vorgaben der EU grundsätzlich einen restriktiven Rahmen fest. Demnach sollten Sonderverfahren zur Beschaffung lediglich der Überbrückung einer Notsituation dienen und parallel zu den Notbeschaffungen möglichst rasch reguläre Vergabeverfahren, insbesondere der Abschluss von Rahmenvereinbarungen über die benötigten Leistungen, vorbereitet und durchgeführt werden. Es legte keine konkreten Fristen sowie Datumsgrenzen fest, um den Zeitraum für die rechtlich zulässige Anwendbarkeit der Sonderverfahren näher einzugrenzen. In diesem Zusammenhang hielt das Justizministerium die besondere Bedeutung der internen Dokumentation der Umstände für die Dauer der Inanspruchnahme der Sonderverfahren fest und verwies dazu auf die einschlägigen Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2018.

Die BBG dokumentierte die Sonderverfahren nicht – wie bei ihren regulären Beschaffungsverfahren üblich – in Form eigener Verfahrensdokumentationen, die einen konkreten Einblick in die rechtlichen Beweggründe für die Durchführung eines bestimmten Vergabeverfahrens erlaubt hätten. Stattdessen erfasste sie je Sonderverfahren in einem Aktenvermerk das Rundschreiben des Justizministeriums ohne nähere Begründung für die daraus abgeleitete Auswahl des konkreten Sonderverfahrens zur Beschaffung von Schutzgütern und übermittelte das Rundschreiben auch den Bietern im Sonderverfahren.

28.2 Der RH bemerkte, dass das Bundesvergabegesetz 2018 und das Justizministerium den Rahmen für den Einsatz der Sonderverfahren an den Grad der Verfügbarkeit der Schutzgüter zum Zeitpunkt des Vergabeverfahrens knüpften. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die vom Justizministerium geforderte verschärfte Dokumentationspflicht zur Begründung der Auswahl des Vergabeverfahrens. Der RH hielt die Dokumentation lediglich des Rundschreibens des Justizministeriums als Aktenvermerk durch die BBG für nicht ausreichend.

Er empfahl der BBG, insbesondere den Einsatz von Sonderverfahren ausführlich zu begründen und dies zu dokumentieren, z.B. in Form einer Checkliste, die die zu erfüllenden Kriterien enthält, gegebenenfalls ergänzt mit einer rechtlichen Risikobeurteilung nach dem Vorbild der in der BBG vorhandenen Verfahrensdokumentationen bei regulären Beschaffungsverfahren.

- 28.3 Laut Stellungnahme der BBG seien den vorliegenden Aktenvermerken durchaus nähere Begründungen zu entnehmen. Darüber hinaus habe das Justizministerium lediglich die besondere Bedeutung der internen Dokumentation festgehalten, eine verschärfte Dokumentationspflicht sei jedoch nicht vorgesehen gewesen. Aufgrund des dringenden Beschaffungsbedarfs hätte eine über die Vorgaben des Bundesvergabegesetzes 2018 hinausgehende Dokumentation das Risiko in sich getragen, die Lieferung der benötigten COVID-19-Schutzausrüstungen unnötig zeitlich zu verzögern. Für die BBG sei es jedoch essenziell gewesen, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten.
- 28.4 Dem RH war bewusst, dass für die BBG in der Ausnahmesituation zu Beginn der COVID-19-Pandemie die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit bei dringend benötigten medizinischen Gütern im Vordergrund stand. Trotzdem waren laut Rundschreiben des Justizministeriums die einschlägigen Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2018 zur Verfahrensdokumentation weiterhin anzuwenden. Der RH erachtete daher eine Dokumentation, die lediglich das Rundschreiben des Justizministeriums als Aktenvermerk festhielt, für nicht ausreichend.

Direktvergabepattform

- 29.1 (1) Die BBG aktivierte vom 1. April bis 31. Dezember 2020 in ihrem E-Shop eine Direktvergabepattform zur „Herstellung und Aufrechterhaltung von Hygienestandards“, die folgende Produktgruppen umfasste:
- Produkte mit reinigender und/oder desinfizierender Wirkung (Hand- und Flächenhygiene),
 - Durchführung von Reinigungs- und Desinfektionstätigkeiten,
 - waschbare/wiederverwendbare Masken,
 - Schutzausrüstung.
- (2) Die Direktvergabepattform bot Unternehmen die Möglichkeit, kleinere Einzelbedarfe im Hygienebereich unter der Wertgrenze für Direktvergaben für öffentliche Auftraggeber österreichweit über den E-Shop anzubieten (TZ 27). Als Betreiber der Direktvergabepattform unterfertigte die BBG mit interessierten Anbietern eine Nutzungsvereinbarung. Kunden, die berechtigt waren, den E-Shop zu nutzen, konnten dort einkaufen. Die Preisgestaltung oblag den Anbietern; die in der Direktvergabepattform eingestellten Angebote waren zivilrechtlich bindend.

Ein von der BBG zur Verfügung gestellter Mustervertrag definierte die wesentlichen Geschäftsbedingungen (Lieferung und Leistung, Zahlung, Haftung etc.). Die Kunden hatten das Recht, der Bestellung ihre eigenen Vertragsbedingungen zugrunde zu legen. Der Anbieter hatte das Recht, innerhalb von zwei Tagen diese Vertragsbedingungen abzulehnen, sofern er diese nicht akzeptieren konnte oder wollte.

Die BBG prüfte bei jedem Anbieter formal die wichtigsten Unternehmensdaten⁵⁴. Dazu erstellte sie jeweils vor Unterfertigung der Nutzungsvereinbarung ein Prüfprotokoll. Diese formale Prüfung war keine Bewertung der Anbieter und der Produkte, vielmehr oblagen die Bewertung und Auswahl dem Auftraggeber im Einzelfall.

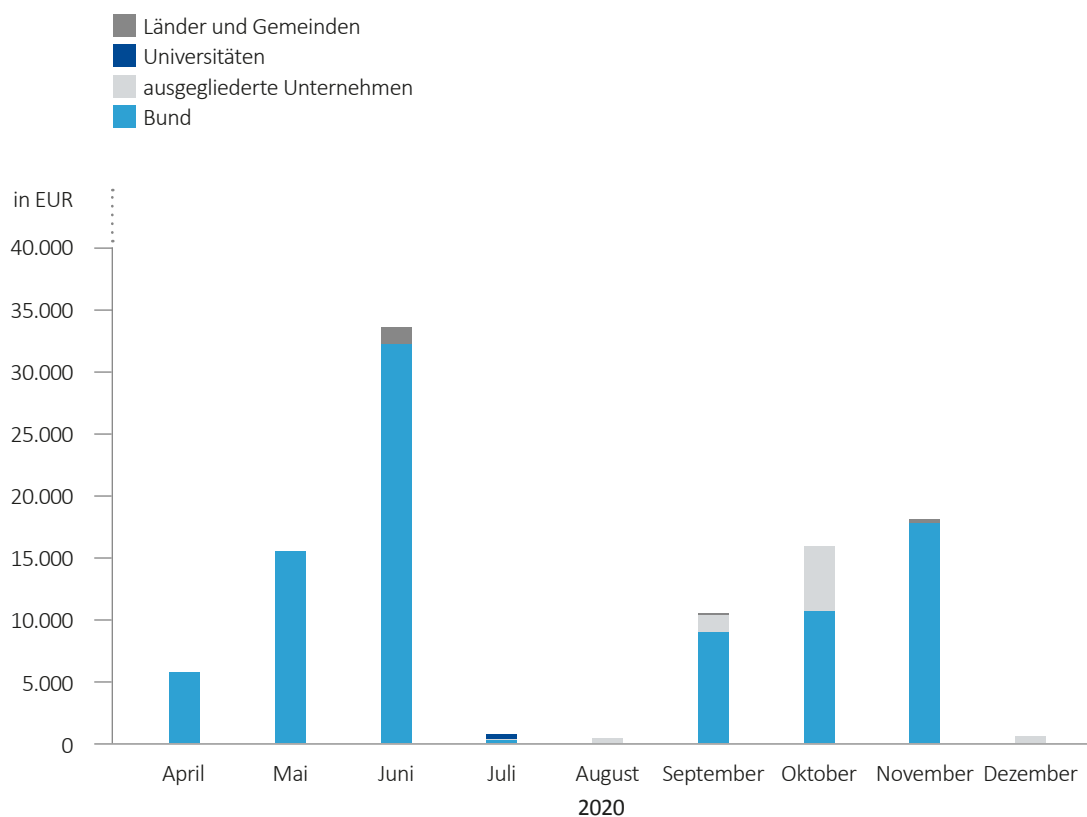
(3) Die BBG übermittelte die Nutzungsvereinbarung an 76 Unternehmen, 67 Unternehmen unterzeichneten sie rechtsgültig.⁵⁵ Mit Unterfertigung der Nutzungsvereinbarung erklärte der Nutzer ausdrücklich, dass gegen ihn kein Ausschlussgrund gemäß Bundesvergabegesetz 2018 (z.B. strafrechtliche Verurteilung, Insolvenzverfahren) vorlag, er technisch, finanziell und wirtschaftlich leistungsfähig war, er seinen Abgabenverpflichtungen nachkam und über eine gewerberechtliche Befugnis verfügte. Die Nutzungsvereinbarung wurde auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Die BBG behielt sich das Recht vor, die Direktvergabeplattform jederzeit aufzulassen, eine gesonderte Kündigung der Nutzungsvereinbarungen war nicht vorgesehen. Zu diesem Zeitpunkt waren die relevanten Ausschreibungen bereits abgeschlossen.

⁵⁴ Diese enthielt allgemeine Unternehmensdaten, das Formblatt „statistische Information“, die Bieteranlage im E-Shop, die rechtsgültige Unterfertigung der Vereinbarung, den Firmenbuchauszug, der nicht älter als sechs Monate sein durfte.

⁵⁵ Von den 67 Anbietern auf der Direktvergabeplattform waren 19 der BBG aus früheren Ausschreibungen bekannt, 48 hatten durch Initiativangebote erstmals mit der BBG Kontakt.

(4) Es gab Abrufe über die gesamte Laufzeit, jedoch lag der Schwerpunkt der Abrufe in den Monaten Mai und Juni bzw. September, Oktober und November 2020. Die folgende Abbildung zeigt dies am Beispiel der Abrufe zu Atemschutzmasken:

Abbildung 6: Abrufe von Atemschutzmasken über die Direktvergabeplattform nach Kundengruppen



Quelle: BBG; Darstellung: RH

In Summe gab es 37 Bestellungen von Atemschutzmasken über die Direktvergabeplattform mit einem Gesamtbestellwert von rd. 100.400 EUR. Die kleinste Bestellung lag bei 20,40 EUR, die größte bei 31.500 EUR. Von insgesamt sieben Anbietern wurden Atemschutzmasken abgerufen. Kunden waren schwerpunktmäßig nachgeordnete Dienststellen von Bundesministerien (z.B. Justizanstalten), auch ausgegliederte Unternehmen des Bundes und der Länder bezogen Atemschutzmasken über die Direktvergabeplattform.

- 29.2 Der RH wies darauf hin, dass die BBG mit der Einrichtung der Direktvergabeplattform bereits ab 1. April 2020 für kleinere Bedarfe eine vergaberechtskonforme Beschaffung anbot. Auf diese Weise hatten insbesondere kleinere Dienststellen die Möglichkeit, Atemschutzmasken von geprüften Lieferanten zu erwerben.

Der RH anerkannte, dass die BBG sämtliche Anbieter vor Aufnahme in die Direktvergabeplattform prüfte, wenn auch anlassbedingt nur mittels formaler Kriterien. Damit konnte nach Ansicht des RH ein Mindeststandard hinsichtlich der Leistungsfähigkeit und rechtlichen Zuverlässigkeit der Lieferanten gesichert werden.

Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung

- 30.1 (1) Um den im Frühjahr 2020 deutlich gestiegenen Bedarf an Atemschutzmasken abzudecken, schloss die BBG aufgrund der hohen Dringlichkeit ab April 2020 mit sieben Unternehmen Lieferaufträge bzw. Rahmenvereinbarungen im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung gemäß § 36 Abs. 1 Z 4 Bundesvergabegesetz 2018 ab. Die Rahmenvereinbarungen nahm die BBG in ihren E-Shop auf.

Da sich der gemeldete Bedarf täglich änderte, war das Ziel der BBG, vertraglich möglichst hohe Lieferkapazitäten zu sichern, ohne Abnahmeverpflichtung der BBG bzw. ihrer Kunden.

(2) Die Laufzeit der Rahmenvereinbarungen betrug – bis auf eine Ausnahme von drei Monaten – jeweils sechs Monate. Die BBG begründete die kurze Laufzeit damit, dass sie sich zum Ziel gesetzt hatte, innerhalb dieses Zeitraums das reguläre Vergabeverfahren vorzubereiten und durchzuführen. Bei den sechs ausschließlich zur Beschaffung von Atemschutzmasken abgeschlossenen Rahmenvereinbarungen dokumentierte die BBG nur in einem Verfahren eine Auftragswertermittlung. Der geschätzte Auftragswert lag bei rd. 2 Mio. EUR, maximal bei 3 Mio. EUR; die Rahmenvereinbarung wurde über 5 Mio. EUR abgeschlossen.

(3) Mit keinem der Anbieter, mit denen die BBG Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung durchführte, gab es davor Rahmenvereinbarungen.

Die Eignung der Anbieter prüfte die BBG anhand der Vorlage konkreter Nachweise (aktueller Firmenbuchauszug, Auszug aus dem Gewerberegister, Unbedenklichkeitsbescheinigung der Sozialversicherung etc.) bzw. forderte sie eine eidesstattliche Erklärung des Anbieters in der Rahmenvereinbarung.

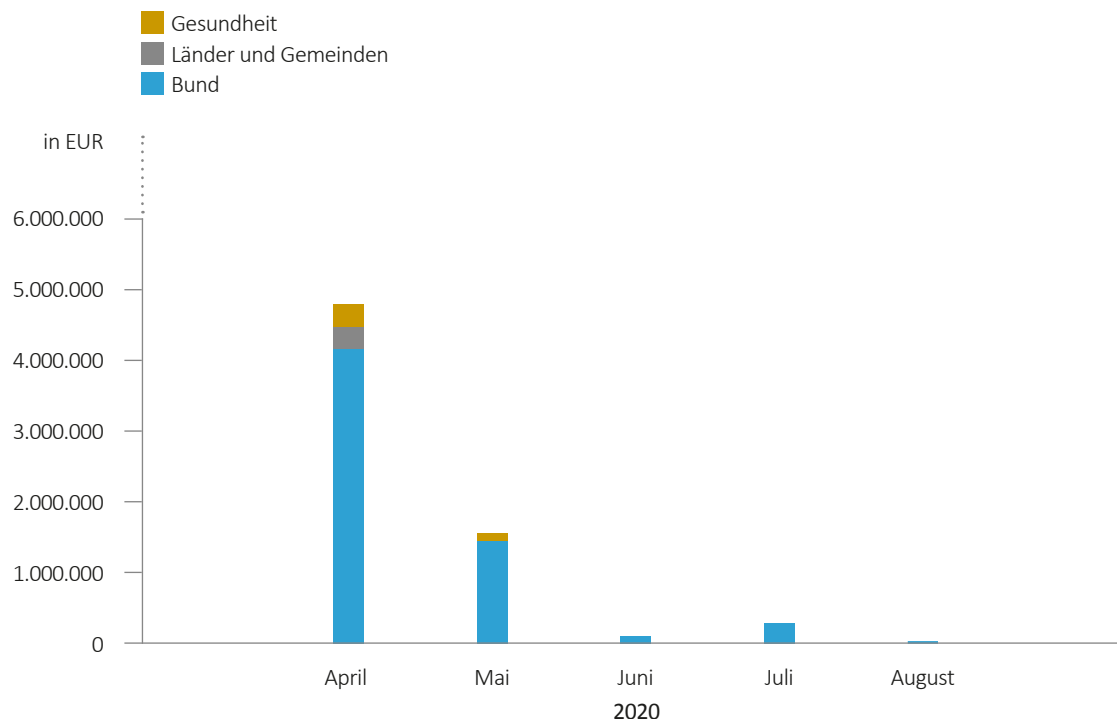
Die gesetzlich bedingte Einholung „unverbindlicher Preisauskünfte“ für das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung erfolgte durch das vom Anbieter ausgefüllte Preisblatt. Gegenstand und Wert des Auftrags wiesen die Anbieter durch Fotos und die technische Beschreibung der Atemschutzmasken sowie bei den FFP2-Masken durch Zertifikate nach. Bei einem Anbieter stellte die BBG in einem zweiten

Prüfschritt des FFP2-Zertifikats einen Mangel in der Kennzeichnung fest, daher kam es aus diesem Vergabeverfahren zu keinem Abruf.

(4) Laut Auswertung der BBG wurden aus den gegenständlichen Rahmenvereinbarungen Atemschutzmasken im Gesamtwert von 6,74 Mio. EUR abgerufen (Stand Jänner 2022). Hauptabnehmer waren Bundesministerien und größere nachgeordnete Dienststellen. Vereinzelt gab es Abrufe von obersten Organen und Sozialversicherungsträgern. Den mit Abstand größten Abruf tätigte das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung am 24. April 2020 in Höhe von 1,50 Mio. EUR, am gleichen Tag erfolgte ein Abruf bei einem zweiten Anbieter in Höhe von 0,78 Mio. EUR und am 27. April 2020 bei einem dritten Anbieter in Höhe von 0,84 Mio. EUR. Laut Auskunft der BBG dienten diese Abrufe u.a. der Durchführung der Matura 2020. Das Bundesministerium für Inneres rief am 5. Mai 2020 Atemschutzmasken im Wert von 0,99 Mio. EUR ab.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Abrufvolumina von Atemschutzmasken aus den Rahmenvereinbarungen zu den Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung im Zeitraum April bis August 2020:

Abbildung 7: Volumina der Abrufe von Atemschutzmasken aus den Rahmenvereinbarungen zu Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung nach Kundengruppen



Quelle: BBG; Darstellung: RH

Die Abrufe fanden vor allem im April und Mai 2020 statt. Danach verloren die Rahmenvereinbarungen auf Basis der Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung an Bedeutung.

- 30.2 Der RH hielt fest, dass die Vergabe im Rahmen der Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung durch die BBG im Wesentlichen keinen Anlass für Beanstandungen gab. Er bemängelte jedoch, dass die BBG nur in einer der sechs Rahmenvereinbarungen zur Beschaffung von Atemschutzmasken mittels Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung eine Auftragswertermittlung durchgeführt hatte.

Offenes Verfahren

- 31.1 (1) Die BBG erhob im Mai 2020 den Bedarf an Atemschutzmasken. Im Zuge dessen fragte sie strukturiert die benötigten Mengen bzw. Volumina mit E-Mail bei den Kunden ab, dies im Hinblick auf allfällige Lose und spezifische Anforderungen. Ziel war die Erhebung des mittel- und langfristigen Bedarfs⁵⁶ im Gesundheitsbereich und in der öffentlichen Verwaltung.

Aus der Schätzung des Jahresbedarfs der Jahre 2020 bis 2023 multipliziert mit den Schätzpreisen pro Stück ermittelte die BBG daraus einen „geschätzten Auftragswert“ von 280 Mio. EUR. Durch einen Aufschlag von 50 % zum geschätzten Auftragswert ergab sich ein sogenannter „maximaler Auftragswert“ von 420 Mio. EUR. Die BBG begründete diesen Aufschlag mit den Unsicherheiten in der Anfangszeit der COVID-19-Pandemie und der Absicht, jedenfalls die Versorgungssicherheit zu gewährleisten.⁵⁷

(2) Die Angebotsphase begann am 28. Mai 2020 mit dem Versand der Bekanntmachung durch die BBG im Tenders Electronic Daily (**TED**), dem Amtsblatt der EU für das europäische öffentliche Auftragswesen.

Die BBG führte nach der Veröffentlichung durch einen Verweis auf ihrer Website eine allgemeine Bietermobilisierung durch, die insbesondere der verkürzten Angebotsfrist Rechnung trug. Insgesamt gab es auf der Vergabepattform der BBG über 700 Anfragen. Fragen übermittelten die Bieter anonym; die BBG beantwortete diese

⁵⁶ Die BBG unterschied einen verbindlichen und einen unverbindlichen Bedarf. Die Bedarfsmeldungen der Kunden waren im Regelfall unverbindlich. Meldete ein Kunde einen Bedarf als „verbindlich“, so wurde dieser vorrangig bedient, der Kunde war zur Abnahme verpflichtet.

⁵⁷ Gemäß § 13 Abs. 1 Bundesvergabegesetz 2018 war die Grundlage für die Berechnung des geschätzten Auftragswerts der Gesamtwert ohne Umsatzsteuer, der vom öffentlichen Auftraggeber voraussichtlich zu zahlen war. Bei dieser Berechnung war der geschätzte Gesamtwert aller zum Vorhaben gehörenden Leistungen einschließlich aller Optionen und etwaiger Vertragsverlängerungen, die in der Ausschreibung ausdrücklich vorgesehen werden sollten, zu berücksichtigen.

und stellte die Antworten allen Bietern zur Verfügung. Am 16. Juni 2020 wurden die elektronischen Angebote unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips in den Räumlichkeiten der BBG geöffnet. Das Protokoll über die Angebotsöffnung übermittelte die BBG im Sinne der Transparenz an alle Bieter.

(3) Im Rahmen der Angebotsprüfung führte die BBG zunächst eine formale Prüfung der Angebote durch. Diese bezog sich auf die rechtsgültige Unterfertigung der Angebote und die Vorlage einer korrekt ausgefüllten Eigenerklärung über die Erfüllung diverser Eignungskriterien (z.B. Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Befugnis).

Auf Basis der ersten Angebotsprüfung empfahl die Vergabe-Kommission (bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der BBG und der Kunden) am 6. Juli 2020 den Abschluss einer Rahmenvereinbarung mit insgesamt 47 geeigneten Bietern. Die Rahmenvereinbarung wurde am 14. Juli 2020 mit einer Vertragslaufzeit von vier Jahren abgeschlossen. Am 15. Juli 2020 veröffentlichte die BBG die „Bekanntmachung vergebener Aufträge“ im TED. Ab 17. Juli 2020 waren Abrufe von Atemschutzmasken aus dem offenen Verfahren für die Kunden der BBG im E-Shop möglich.

(4) Die Rahmenvereinbarung war nur in Kombination mit einem positiven Prüfbescheid im Sinne der gesetzlich geforderten vertieften Angebotsprüfung gültig. Da die BBG die ausgewählten Anbieter erst nach einer Detailprüfung im E-Shop für die tatsächlichen Abrufe freischalten konnte, überprüfte sie bei sämtlichen für geeignet befundenen Anbietern in einem zweiten Prüfschritt die vorgelegte Eigenerklärung im Detail, insbesondere ob die Eignungskriterien erfüllt waren und ob die Produktqualität uneingeschränkt den vereinbarten Anforderungen entsprach. Im Einzelnen nahm sie u.a. Abfragen aus dem Strafregister, aus der Insolvenzdatei, aus der Verwaltungsstrafevidenz der Österreichischen Gesundheitskasse und beim Magistrat für die steuerliche Zuverlässigkeit vor.

Darüber hinaus unterzog die BBG die vorliegenden Prüfgutachten der Angebote schwerpunktmäßig einer vertieften formalen Prüfung, um die technische Qualität der Produkte zu gewährleisten. Die Bieter mussten zusätzlich zu den EU-Vorschriften (Konformitätserklärung) eine positive Bescheinigung einer geeigneten notifizierten Stelle⁵⁸ zur Bewertung von Corona-Virus-Pandemie-Atemschutzmasken sowie Referenzprojekte vorlegen.

⁵⁸ Erlass der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort über die Durchführung eines verkürzten Bewertungsverfahrens für Corona SARS-Cov-2 Pandemie Atemschutzmasken (CPA) vom 2. April 2020, GZ 2020-0.198.830

Die meisten Prüfungen fanden ihren Abschluss im Juli 2020; vereinzelt auch erst im August bzw. Oktober 2020. Insgesamt erhielten 36 Anbieter einen positiven Prüfentscheid und wurden von der BBG als aktive Partner in der Rahmenvereinbarung gelistet.

31.2 Der RH hielt fest, dass die BBG die offenen Verfahren zur Beschaffung von Atemschutzmasken im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben abwickelte.

32.1 (1) Die BBG schaltete nach Abschluss der Prüfungen das Angebot des jeweiligen Anbieters im E-Shop frei. Die Ersteingabe des Produktkatalogs übernahm die BBG, um eine rasche Bestellmöglichkeit zu schaffen. Die Pflege des Produktkatalogs oblag den Anbietern.

Im Produktkatalog waren Menge und Lieferfrist, das Gewerbe der Anbieter (z.B. Erzeugung von Bekleidung, Handel, Import & Export) sowie der Ort der Produktion (Österreich, EU oder keine Einschränkung) und der Ort der Lagerung (Österreich, EU oder keine Einschränkung) von den Kunden frei wählbar. Die BBG begründete die Wahlmöglichkeiten von Produktions- bzw. Lagerort mit den im Frühjahr 2020 bestehenden Import- und Exportbeschränkungen für Atemschutzmasken. Diese Wahlmöglichkeiten waren für die gesamte Laufzeit der Rahmenvereinbarungen bestandsfest und damit eingefroren, weil es keine Einsprüche dazu gab.⁵⁹

(2) Laut Auswertung der BBG wurden bis Jänner 2022 (Stand 18. Jänner 2022) aus der Rahmenvereinbarung auf Basis des offenen Verfahrens Atemschutzmasken mit einem Gesamtwert von 62,26 Mio. EUR brutto abgerufen.

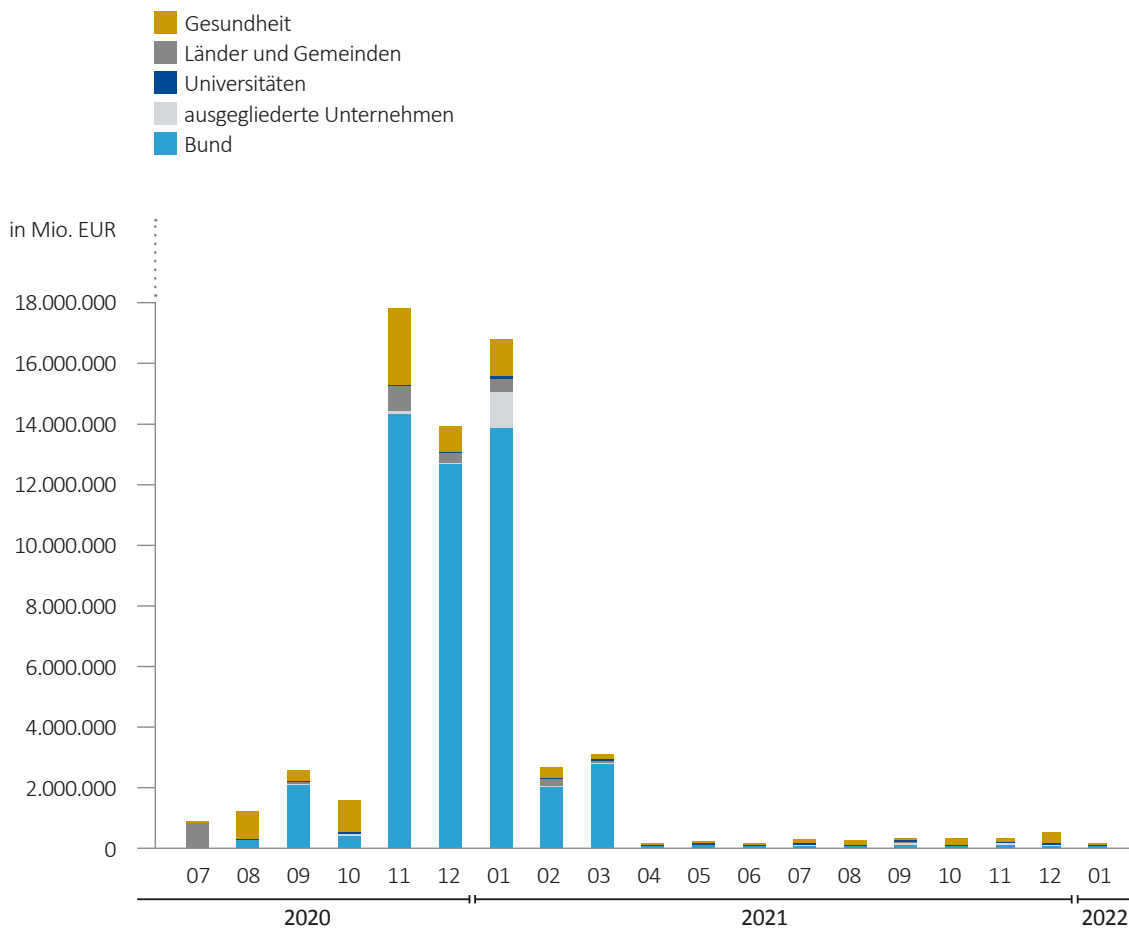
Die zehn größten Abrufe erfolgten vom 2. September 2020 bis 15. März 2021 und machten mit 30,40 Mio. EUR fast die Hälfte des Abrufvolumens aus. Das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (in der Folge: **Gesundheitsministerium**) tätigte drei Großabrufe im Gesamtwert von 15,53 Mio. EUR.⁶⁰ Das Bundesministerium für Landesverteidigung rief in fünf Tranchen ein Gesamtvolumen von 12,42 Mio. EUR ab. Das Bundesministerium für Inneres tätigte einen Großabruf in Höhe von 1,35 Mio. EUR, das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung in Höhe von 1,08 Mio. EUR.

⁵⁹ Inhalte einer Ausschreibung werden „bestandsfest“, wenn die Ausschreibung nicht rechtzeitig angefochten wird (§ 343 Bundesvergabe-gesetz 2018).

⁶⁰ Der größte der drei Abrufe in Höhe von 6,50 Mio. EUR wurde am 4. Dezember 2020 getätigt und betraf die FFP2-Masken für Erwachsene 65+.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Abrufvolumina im Zeitraum Juli 2020 bis Jänner 2022:

Abbildung 8: Volumina der Abrufe von Atemschutzmasken aus dem offenen Verfahren nach Kundengruppen



Quelle: BBG; Darstellung: RH

32.2 Nach Ansicht des RH waren die Auswahlmöglichkeiten „Ort der Produktion“ und „Ort der Lagerung“ aufgrund von Import- bzw. Exportbeschränkungen für Atemschutzmasken in der Anfangszeit der COVID-19-Pandemie gerechtfertigt. Er wies jedoch kritisch auf die Bestandsfestigkeit dieser Beschränkungen über die gesamte Laufzeit der Rahmenvereinbarung bis Juli 2024 hin, die seiner Ansicht nach den Wettbewerb einschränken konnte.

Der RH empfahl der BBG, ihre Kunden im E-Shop auf den erhöhten Wettbewerb und die dadurch zu erwartenden Preisvorteile bei Verzicht auf die Einschränkungen nach „Ort der Produktion“ und „Ort der Lagerung“ hinzuweisen.



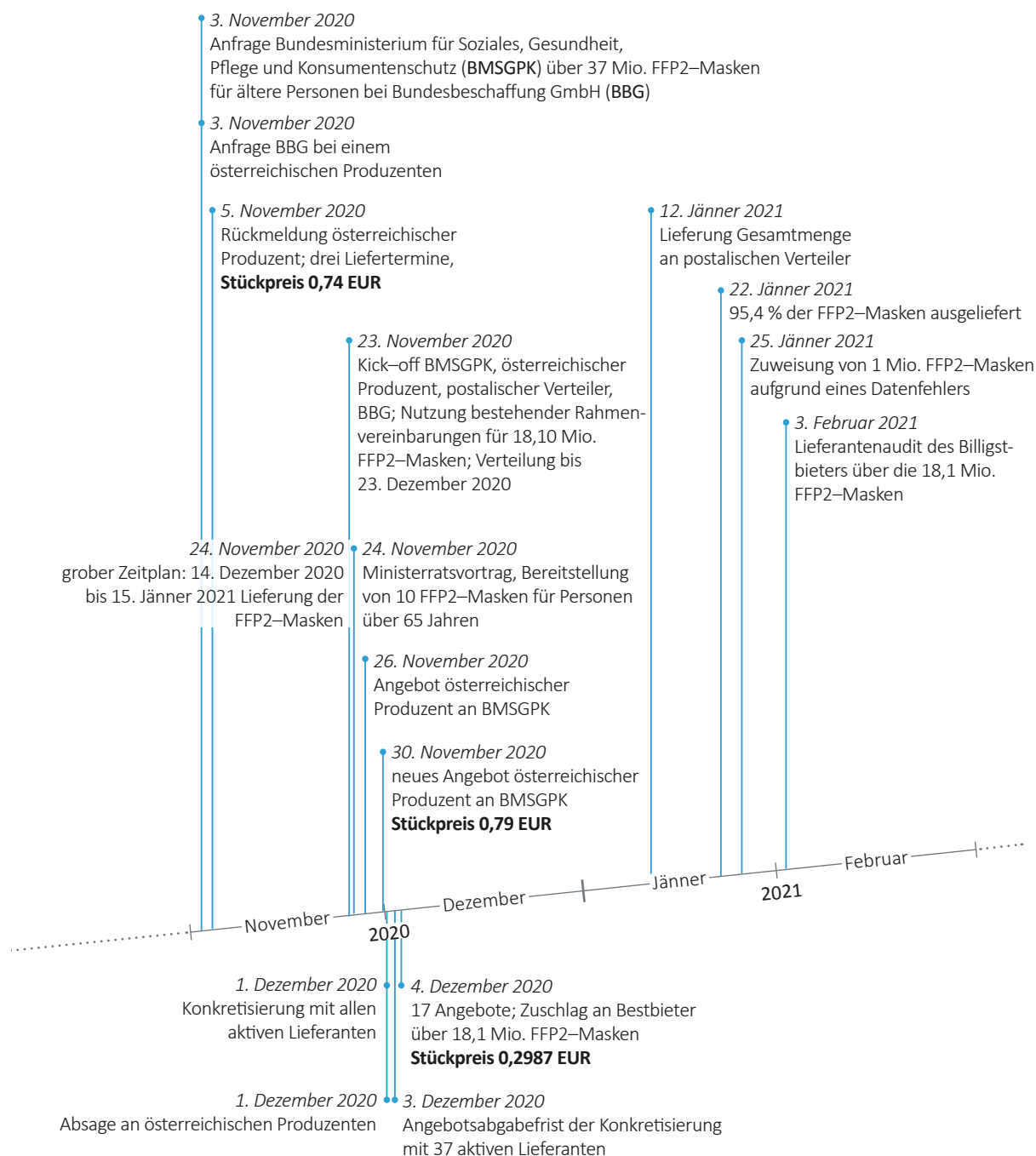
- 32.3 Laut Stellungnahme der BBG sei der E-Shop eine reine Bestellplattform, die die Vorgaben der Rahmenvereinbarung sichtbar darstelle. Die Wahl der individuell erforderlichen Merkmalkombination obliege dem Kunden. Durch Aktivierung bzw. Deaktivierung der Merkmale im E-Shop würden die Preisunterschiede zu anderen Merkmalkombinationen transparent und für jeden Kunden selbst ersichtlich. Die BBG werde weitergehende Überlegungen anstellen, wie den Intentionen der Empfehlung des RH in technischer Hinsicht noch besser entsprochen werden könne.

FFP2-Masken für die Altersgruppe über 65 Jahren

- 33.1 (1) Die österreichische Bundesregierung verfolgte im Herbst 2020 – noch bevor die Möglichkeit einer Impfung bestand – das Ziel, durch eine kostenlose Verteilung von Atemschutzmasken die besonders vulnerable Gruppe der älteren Bevölkerung vor einer Ansteckung mit COVID-19 zu schützen.

Der mehrstufige Beschaffungsprozess zur kostenlosen Verteilung von FFP2-Masken an Personen über 65 Jahren begann unter Einbindung der BBG im November 2020 und gliederte sich in folgende Einzelschritte:

Abbildung 9: Zeitlicher Ablauf der Beschaffung von FFP2-Masken für Personen über 65 Jahren



Quelle: BBG; Darstellung: RH

(2) Am 3. November 2020 trat das Gesundheitsministerium per E-Mail mit dem Ersuchen an die BBG heran, die Möglichkeiten zur Beschaffung von Atemschutzmasken aus österreichischer Produktion für vulnerable Personengruppen mit Lieferung und Verteilung direkt an diese Personen bis Ende 2020 zu beurteilen. Das Gesundheitsministerium legte dem Ersuchen ein ungefähres Preis- und Mengengerüst bei. Dabei ging es von rd. 6 Mio. bis rd. 37 Mio. Stück zu beschaffender Atemschutzmasken und von einer Preisspanne zwischen 1 EUR pro Stück mit allfälligen Staffelrabatten bei inländischer Produktion und 0,50 EUR pro Stück bei ausländischer Produktion aus.

Die Auftragsvergabe sollte basierend auf dem offenen Vergabeverfahren für Atemschutzmasken vom 28. Mai 2020 (TZ 31) erfolgen und dazu die bestehende, nicht voll ausgeschöpfte Rahmenvereinbarung⁶¹ nutzen. Die BBG nahm Anfang November 2020 mit dem einzigen aktiven österreichischen Produzenten dieser Rahmenvereinbarung Kontakt auf. Die BBG verwies gegenüber dem RH auf die Möglichkeit, den Ort der Produktion zu wählen. Diese Wahlmöglichkeit sei aufgenommen worden, nachdem zu Beginn der COVID-19-Pandemie auch ein innereuropäischer Import nicht gesichert war (TZ 32). Am 5. November 2020 stellte der österreichische Produzent eine Lieferung der gewünschten Menge von 37 Mio. FFP2-Masken in mehreren Tranchen bis Ende März 2021 in Aussicht.

(3) Das Gesundheitsministerium führte am 23. November 2020 ein Kick-off mit allen an der Beschaffung Beteiligten durch. Die FFP2-Masken sollten aus österreichischer Produktion stammen und an die Zielgruppe bis 23. Dezember 2020 postalisch versendet werden.

(4) Die Bundesregierung betonte in einem Ministerratsvortrag vom 24. November 2020 den Schutz von Personen über 65 Jahren als unverzichtbare Maßnahme zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und verwies diesbezüglich auf die Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation zum Tragen von Atemschutzmasken. Jede Person über 65 Jahren sollte zehn FFP2-Masken erhalten. Diese Maßnahme war unmittelbar im Wege der BBG umzusetzen.

(5) Am 26. November 2020 übermittelte der österreichische Produzent sein Angebot mit einem Stückpreis von 0,79 EUR. Die BBG urgierte im Auftrag des Gesundheitsministeriums wesentliche Bestandteile des Angebots, vor allem die Qualitätssicherung durch ein externes Institut, die Angabe eines externen Lohnproduzenten im Falle unerwarteter Produktionsprobleme und die Konkretisierung des Lieferplans. Der Anbieter führte in einem E-Mail vom 27. November 2020 dazu aus, dass ein österreichisches Prüfinstitut in die bereits vorhandene interne Qualitätssicherung einbezogen werden könnte. Angaben zum externen Lohnproduzenten seien

⁶¹ Ende November 2020 waren 23,69 Mio. EUR vom möglichen Auftragswert von 420 Mio. EUR ausgeschöpft.

entfallen, weil ausschließlich der Anbieter selbst produziere und die Verlängerung der Zeitleiste analog zur Zeitleiste des Logistikpartners erfolgt sei.

Am 30. November 2020 detaillierte der österreichische Produzent seine Leistungen zu Qualitätsmanagement und –sicherung in Form eines neuen Angebots an das Gesundheitsministerium. Der Angebotspreis blieb dabei unverändert. Ferner sicherte der Produzent darin ein Konsignationslager⁶² im Ausmaß von 1 Mio. FFP2–Masken zu, um allfällige Produktionsausfälle kompensieren zu können.

(6) Das Gesundheitsministerium beauftragte am 1. Dezember 2020 die BBG, dem österreichischen Produzenten abzusagen und die vorliegende Rahmenvereinbarung resultierend aus dem offenen Verfahren von Mitte Mai 2020 zu konkretisieren⁶³. Die von der BBG im Auftrag des Gesundheitsministeriums erteilte Absage enthielt folgende Begründung: Aus Transparenzgründen und aus Gründen der Preisgestaltung werde im Hinblick auf die Verwendung von öffentlichen Mitteln nunmehr eine umfassende Angebotseinholung in Form einer Konkretisierung auf Basis der bestehenden Rahmenvereinbarung erfolgen. Die BBG lud dabei auch diesen Produzenten zur erneuten Angebotslegung ein.

Die BBG informierte am 1. Dezember 2020 die aktiven Lieferanten der Rahmenvereinbarung per E–Mail über die Konkretisierung. Ziel des Auftrags war die rollierende Auslieferung der Atemschutzmasken zwischen 14. Dezember 2020 und 15. Jänner 2021. Die Anlieferung sollte zentral an einen Standort in Österreich erfolgen. Die BBG definierte die geforderte Qualität der FFP2–Masken⁶⁴ sowie u.a. die genaue Verpackung und die zur Qualitätssicherung und Kontrolle vorgeschriebenen Testungen durch ein befugtes Institut. Der Termin für die Angebotsabgabe war der 3. Dezember 2020.

17 Anbieter gaben ihren Preis für die Konkretisierung bekannt. Nach Bewertung der Qualität der angebotenen FFP2–Masken erhielt gemäß Bestbieterprinzip ein Anbieter den Auftrag zu einem Stückpreis von 0,2987 EUR. Für die notwendige Verknüpfung der Personen– mit den Adressdaten der über 65–Jährigen für die postalische Zustellung beschloss der Nationalrat am 23. Dezember 2020 ein entsprechendes Bundesgesetz⁶⁵.

⁶² Ein Konsignationslager dient der Zwischenlagerung für Waren; es wird vom Lieferanten in räumlicher Nähe zum Abnehmer oder auf dessen Gelände betrieben, um eine rasche Lieferung zu gewährleisten.

⁶³ Eine Konkretisierung bei einer Rahmenvereinbarung war die nachträgliche Fixierung, Modifizierung oder Präzisierung der Bedingungen der Leistungserbringung im Einzelfall. Darunter fielen auch Vervollständigungen bzw. neue Bedingungen. Die Grenzen der Konkretisierung lagen dort, wo eine substantielle Änderung gegeben war.

⁶⁴ Atemschutzmaske FFP2 ohne Ventil nach EN 149:2001+A1:2009, CE Kennzeichnung Faltmaske

⁶⁵ BGBl. I 147/2020



(7) Insgesamt standen im Rahmen dieser Aktion 18,10 Mio. FFP2-Masken für 1,78 Mio. Personen über 65 Jahren zur Verfügung, wobei bis Ende Jänner 2021 95,4 % dieser Masken versendet wurden. Die restlichen Masken wurden in der letzten Februarwoche 2021 versandt. Bei der Verteilung entstand aufgrund eines vergessenen Jahrgangs letztlich eine Fehlmenge von 1 Mio. Stück. Im Zuge einer weiteren Konkretisierung des Gesundheitsministeriums über 15 Mio. FFP2-Masken für die Länder wurden davon 1 Mio. Stück für die Verteilung an Personen über 65 Jahren zugewiesen und bis 21. Februar 2021 an den postalischen Verteiler geliefert.

- 33.2 Der RH gab kritisch zu bedenken, dass die anfängliche Absicht des Gesundheitsministeriums, die Beschaffung der FFP2-Masken für über 65-Jährige auf eine österreichische Produktion zu beschränken, nicht im Einklang mit einem fairen und transparenten Wettbewerb gemäß Bundesvergabegesetz 2018 stand. Er verwies dazu auf das bereits Ende Mai 2020 erfolgreich durchgeführte offene Verfahren zur Beschaffung von Atemschutzmasken mit einer Vielzahl an Lieferanten. Nach Ansicht des RH verzögerte das lange Beharren auf einer österreichischen Produktion zudem das Bestreben erheblich, der vulnerablen Personengruppe Atemschutzmasken unentgeltlich und zeitnah zur Verfügung zu stellen. Positiv wertete der RH, dass die BBG durch die Konkretisierung der aktiven Lieferanten eine deutliche Preisreduktion pro Atemschutzmaske erzielen konnte und letztlich eine rasche Umsetzung der Beschaffung erfolgte.

Schlussempfehlungen

34 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Finanzen

- (1) Die Ziele der Bundesbeschaffung GmbH wären in der Eigentümerstrategie insbesondere zum Umgang mit der erhöhten Liquidität zu konkretisieren. (TZ 2)
- (2) Die vom Stellenbesetzungsgesetz eingeräumte Möglichkeit wäre zu nutzen, freierwerdende Stellen von Mitgliedern von Leitungsorganen bereits sechs Monate vor dem Ende der Funktion auszuschreiben, um eine nahtlose Nachbesetzung der Stelle zu ermöglichen; dies insbesondere dann, wenn das Freiwerden ausreichend lange zuvor bekannt ist. (TZ 4)
- (3) Jeder bereits geltende oder künftig zu errichtende Geschäftsführungsvertrag der Bundesbeschaffung GmbH wäre dahingehend anzupassen bzw. abzuschließen, dass eine allfällige Leistungsprämie bzw. Bonifikation zur Gänze nach der Leistungsperiode und nach dem formellen Beschluss durch den Aufsichtsrat im Zusammenhang mit dem Ergebnis des jeweiligen Geschäftsjahres ausbezahlt wird. Auch sollten sämtliche Geschäftsführungsverträge die verpflichtend vorgesehene vertragliche Überbindung des Bundes–Public Corporate Governance Kodex enthalten. (TZ 4)
- (4) Die Entscheidungsgründe für die Bestellung von Überwachungsorganen sollten vollständig, transparent und nachvollziehbar dokumentiert werden. (TZ 5)
- (5) Der Konsultationsprozess zwischen der Präsidialsektion sowie der Sektion Budget wäre zu vertiefen, um die Eigentümerinteressen mit den strategischen Interessen des Bundeshaushalts in Einklang zu bringen. (TZ 7)
- (6) Eine Ziel– und Leistungsvereinbarung zu den Wirkungen der Bundesbeschaffung GmbH wäre zwischen dem Bundesministerium für Finanzen und der Bundesbeschaffung GmbH zu erwägen, um das strategische Ziel der Einsparungen durch die Aktivitäten der Bundesbeschaffung GmbH verstärkt umsetzen zu können. (TZ 7)
- (7) Im Aufsichtsrat der Bundesbeschaffung GmbH wäre auf eine regelmäßige Erörterung der finanziellen Angemessenheit des Marketingeinsatzes unter dem Aspekt der Kostendeckung sowie der marktbeherrschenden Stellung der Bundesbeschaffung GmbH auf dem Lieferantenmarkt im Hinblick auf die

Erfüllung des strategischen Ziels des besten Preis–Leistungs–Verhältnisses für die Kunden zu drängen bzw. sollte dies im Eigentümer–Jour–fixe ebenfalls Gegenstand der Erörterungen werden. (TZ 9)

- (8) Durch eine Gesetzesinitiative wäre der Kundenkreis mit einer Abnahmeverpflichtung gegenüber der Bundesbeschaffung GmbH um jene ausgegliederten Rechtsträger des Bundes zu erweitern, die vom Bund finanziert werden. (TZ 12)
- (9) Aufgrund des von der Konferenz der Generalsekretäre erhobenen relativ geringen Anteils der Bundesbeschaffung GmbH am relevanten Beschaffungsvolumen des Bundes wäre eine Initiative zu starten, Bundesbeschaffungen vermehrt über die Bundesbeschaffung GmbH durchzuführen. Dabei sollte erwogen werden, die Verordnungsermächtigung im Bundesgesetz über die Einrichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung zur Bündelung und Standardisierung des Bedarfs der Bundesdienststellen zu nutzen, um in der Folge den Anteil der Bundesbeschaffungen über die Bundesbeschaffung GmbH zu steigern. Die wirtschaftlichen und technischen Beschaffungsmöglichkeiten der Bundesbeschaffung GmbH sollten dabei als Richtschnur für die Standardisierung und die Bündelung dienen. (TZ 13)
- (10) Die Beschaffungscontrolling–Verordnung wäre zu erweitern, um die durch Ausnahmesituationen, z.B. die COVID–19–Pandemie, induzierten Beschaffungen zahlenmäßig gesondert und transparent darzustellen. Damit soll die Entwicklung der übrigen Beschaffungen ohne verzerrende Effekte beurteilt werden können. (TZ 14)
- (11) Im Zusammenwirken mit der Bundesbeschaffung GmbH wäre eine Veranlagungsstrategie mit klaren Vorgaben zur ebenfalls einzuführenden Veranlagungsrichtlinie festzulegen. (TZ 18)

Bundesbeschaffung GmbH

- (12) Die Geschäftsführung sollte in ihren regelmäßigen Sitzungen gemäß Geschäftsordnung Beschlüsse fassen und diese auch schriftlich dokumentieren, um die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung vor allem zu wesentlichen unternehmensrelevanten Themen sicherzustellen. (TZ 4)
- (13) Der Aufsichtsrat sollte die den Leistungsprämien zugrunde liegenden Kriterien derart festlegen, dass diese nur mit außergewöhnlichen Leistungen zu erreichen sind und nicht grundsätzlich übererfüllt werden können. (TZ 4)

- (14) Empfehlungen und Vorschläge des Nutzerbeirats wären in Zukunft zu dokumentieren. (TZ 6)
- (15) Die Vielzahl an Kennzahlen zur Steuerung der Bundesbeschaffung GmbH sollte hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, insbesondere unter dem Blickwinkel einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung, kritisch hinterfragt und gegebenenfalls im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen reduziert werden. (TZ 7)
- (16) Der finanzielle Einsatz der Marketinginstrumente wäre unter dem Blickwinkel von Kosten–Nutzen–Überlegungen sowie unter dem Aspekt einer verursachungsgerechten Kostendeckung zu prüfen und gegebenenfalls bei einer Neugestaltung des Preismodells anzupassen. (TZ 9)
- (17) Die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültige Personalstrategie wäre zu evaluieren, die Ergebnisse wären in das geplante Personalentwicklungskonzept zu integrieren und geeignete Maßnahmen gegen die hohe Personalfuktuation zu setzen. (TZ 10)
- (18) Die Prozesse im Unternehmen sollten analysiert und einer genauen Aufgabenkritik unterzogen werden; darauf aufbauend sollten im Rahmen der neuen Unternehmensstrategie Maßnahmen gegen einen starken Personalzuwachs wie in den Jahren 2017 bis 2021 ergriffen werden. (TZ 10)
- (19) Im Prämiensystem wären individuelle Ziele für alle Beschäftigten vorzusehen. Es sollten insbesondere die jeweils relevanten Prozentanteile an den allgemeinen Unternehmenszielen und den Team– bzw. Projektzielen für jede Beschäftigte bzw. jeden Beschäftigten nachvollziehbar und transparent im Vorhinein kommuniziert, festgelegt und dokumentiert werden. (TZ 11)
- (20) Im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium für Finanzen wäre dem Wachstum des Abrufvolumens der Bundeskunden – aufgrund der geringfügigen Zunahme von 2017 bis 2019 – besondere Beachtung zu schenken. (TZ 14)
- (21) Im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium für Finanzen wäre rasch eine transparente Berechnungsmethode der Einsparungen bei den Einkaufspreisen zu erarbeiten, um die strategische Ausrichtung der Bundesbeschaffung GmbH zielgerichtet steuern zu können. Dabei wären nur solche Einsparungen, die ausschließlich die Bundesbeschaffung GmbH beeinflussen kann (vor allem Verfahrenskosteneinsparungen, Bündelung und Standardisierung), den Einsparungseffekten hinzuzurechnen. (TZ 16)

- (22) Im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium für Finanzen wäre die Mittelherkunft bzw. die Gewinnentstehung detailliert zu analysieren, um die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Bundesbeschaffung GmbH zu sichern und um wesentliche Gewinne über die Kostendeckung der Betriebsführung der Bundesbeschaffung GmbH hinaus zu vermeiden. Dies wäre bei der empfohlenen Neugestaltung des Preismodells zu berücksichtigen. (TZ 17)

- (23) Im Zuge der vom Aufsichtsrat beauftragten Neugestaltung des Preismodells wäre dem Aufsichtsrat und dem Bundesministerium für Finanzen zeitgerecht eine fünfjährige Planung über die finanziellen Auswirkungen des neuen Preismodells vorzulegen. Dabei wären u.a. die Ertragsentwicklungen nach geltendem und zukünftig geplantem Preismodell gegenüberzustellen, um über geeignete und nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen zu verfügen. (TZ 19)

- (24) Die Stundensätze für Projekte im besonderen Auftrag für Bundeskunden wären neu zu kalkulieren und gegebenenfalls anzupassen. (TZ 19)

- (25) Im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium für Finanzen wäre die Höhe des im Beteiligungscontrolling ausgewiesenen Umsatzerlöses des Bundes in Bezug auf die tatsächliche wirtschaftliche Entstehung des Umsatzerlöses kritisch zu hinterfragen und im Beteiligungscontrolling sachgerecht auszuweisen. (TZ 19)

- (26) Das bereits im Jahr 2018 vorliegende Konzept für eine Kostenträgerrechnung wäre vollständig umzusetzen, um die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Vergabeverfahren sicherzustellen. (TZ 20)

- (27) Alle inhärenten Risiken wären zu identifizieren, in der Risikomatrix gesamthaft zu erfassen, zu bewerten und darzustellen, welche Maßnahmen zur Risikominimierung gesetzt wurden. (TZ 21)

- (28) Bereits archivierte Risiken sollten in regelmäßigen Intervallen einer Evaluierung unterzogen werden. (TZ 21)

- (29) Die Weisungsfreiheit der bzw. des Compliance-Officers in Ausübung dieser Funktion wäre durch die Geschäftsführung nicht nur mündlich, sondern auch in rechtlich verbindlicher Form schriftlich zu bestätigen. (TZ 23)

- (30) Die Geschäftsführung sollte zur Betonung des „tone from the top“– bzw. „tone at the top“–Prinzips persönliche Statements zur Wichtigkeit von Compliance und Korruptionsprävention abgeben, z.B. als Vorwort im Code of Conduct oder in der Antikorruptionsrichtlinie. (TZ 23)

- (31) Mit Bezug auf die Empfehlung der Internen Revision aus dem Jahr 2017 sollten regelmäßig Vorträge und Schulungen zur Korruptionsprävention angeboten werden, an denen die Bediensteten und auch die Führungskräfte der Bundesbeschaffung GmbH verpflichtend alle ein bis zwei Jahre teilzunehmen hätten. (TZ 23)
- (32) Als zusätzliches Qualitätsmerkmal für das Compliance–Management–System wäre ein Zertifizierungsaudit durchführen zu lassen. (TZ 25)
- (33) Jene Prozesse, denen gemäß Risikomatrix eine hohe Wichtigkeit beigemessen wird, wären von der Internen Revision regelmäßig prüfen zu lassen. Dabei sollte insbesondere auch der Prozess der Korruptionsprävention umfasst sein. (TZ 26)
- (34) Insbesondere der Einsatz von Sonderverfahren wäre ausführlich zu begründen und dies zu dokumentieren, z.B. in Form einer Checkliste, die die zu erfüllenden Kriterien enthält, gegebenenfalls ergänzt mit einer rechtlichen Risikobeurteilung nach dem Vorbild der in der Bundesbeschaffung GmbH vorhandenen Verfahrensdokumentationen bei regulären Beschaffungsverfahren. (TZ 28)
- (35) Die Kunden wären im E–Shop auf den erhöhten Wettbewerb und die dadurch zu erwartenden Preisvorteile bei Verzicht auf die Einschränkungen nach „Ort der Produktion“ und „Ort der Lagerung“ hinzuweisen. (TZ 32)



Bundesbeschaffung GmbH und ausgewählte Beschaffungen



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im September 2023

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



Anhang A

Beschaffungsgruppen und Top–5–Portfolio

Tabelle A: Abrufvolumen je Beschaffungsgruppe gemäß Beschaffungsgruppen–Verordnung

Beschaffungsgruppe		2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2017 bis 2021
		in Mio. EUR					in %
1.	Strom	118,74	120,31	151,15	144,65	144,69	22
2.	Erdgas und Wärme (inklusive Brennstoffe)	88,98	87,79	82,63	78,82	85,37	-4
3.	Telekomleistungen, Post und Datenleitungen	138,45	152,28	132,93	128,85	185,13	34
4.	Reinigungsdienstleistungen für Gebäude	147,29	168,06	176,28	176,97	188,86	28
5.	Fuhrpark	109,58	122,37	189,30	148,90	186,97	71
6.	Treibstoffe	66,04	77,25	81,80	61,48	87,58	33
7.	Transporte	36,42	31,99	27,93	8,26	32,99	-9
8.	Güter und Dienstleistungen der Informationstechnologie	296,14	318,74	346,98	462,19	459,05	55
9.	Büro– und EDV–Verbrauchsmaterial	21,69	21,35	20,30	22,50	18,07	-17
10.	Büromaschinen sowie deren Instandhaltung	29,94	29,45	28,71	26,08	24,67	-18
11.	Papier	5,14	5,47	5,39	4,45	3,95	-23
12.	Standardmöbel, Raumausstattung und –einrichtung	32,27	34,01	34,77	40,12	39,32	22
13.	Telefonanlagen, Sicherheits– und Überwachungsanlagen sowie deren Instandhaltung	4,09	4,88	6,15	5,04	7,33	79
14.	Laborverbrauchsmaterial, Laborausstattung	3,19	3,85	5,48	10,37	602,54	18.788
15.	Pharma, medizintechnische Standardausrüstung und –geräte, medizinische Behelfe	42,73	51,90	68,90	178,29	718,32	1.581
17.	Drucksachen	6,40	5,92	6,11	3,65	11,80	84
18.	Gebäudebewachung	24,94	26,70	28,08	31,29	43,65	75
19.	Lebensmittel für Großabnehmer	45,02	45,36	48,37	41,07	48,88	9
20.	Betriebsverpflegung, Essensbons	20,54	29,12	28,18	24,30	33,11	61
21.	Bekleidung, Flachwäsche	1,88	2,62	2,26	55,82	65,37	3.377
22.	Wäscherei, Mietttextilien	5,59	5,77	8,09	8,66	8,70	56
23.	Chemische Mittel, Reinigungsmittel und –material, Lacke, Schmiermittel	19,39	19,20	21,19	23,54	20,72	7
24.	Versicherung	4,45	3,04	3,91	3,13	2,98	-33
25.	Facility Management, Instandhaltung von Förderanlagen und Maschinen	25,00	24,95	28,30	25,48	25,67	3
26.	Metallprodukte, Maschinen, Werkzeug, Werkstattausrüstung	32,98	24,63	17,78	29,15	23,62	-28
27.	Elektrogeräte und –komponenten, Elektronikgeräte und –komponenten sowie deren Instandhaltung	21,22	19,12	18,48	23,76	26,61	25
Waren und Dienstleistungen der fakultativen Beschaffungsgruppen		99,81	95,89	70,74	96,48	126,37	27
Summe		1.447,94	1.532,04	1.640,19	1.863,32	3.222,33	123

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BBG



Bundesbeschaffung GmbH und ausgewählte Beschaffungen

Tabelle B: Anteil der Bundeskunden am Top-5-Portfolio der Bundesbeschaffung GmbH

	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2017 bis 2021
	in %					
Energie	43	41	40	40	39	-8
Gebäudebetrieb	54	54	53	55	51	-6
IT & Telekommunikation	27	29	25	29	36	34
Medizin & Labor	77	65	47	51	49	-36
Mobilität	48	51	47	44	38	-21
Sonstige	42	41	44	50	51	6
Anteil der Bundeskunden am Abrufvolumen	42	42	41	43	46	9

Quelle: BBG



Anhang B

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger
in **Fettdruck**

Bundesbeschaffung GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitz

Dr. Gerhard Popp
Dr.ⁱⁿ Angelika Schätz

(1. Jänner 2010 bis 9. Juli 2021)
(seit 17. September 2021)

Stellvertretung

DI Johann Marihart
Hon.–Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Irene Welser

(14. Juni 2001 bis 9. Juli 2021)
(seit 17. September 2021)

Geschäftsführung

Mag. Andreas Nemec
Mag. Gerhard Zotter, MBA
Dr. Martin Ledolter, LL.M

(14. Juni 2001 bis 31. Dezember 2020)
(seit 1. August 2015)
(seit 1. Juni 2021)

R — H

