

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

15 BMVg sollte die Wirtschaftlichkeit der gegenseitigen Bedarfsdeckung seiner eigenen Gesellschaften untersuchen

(Kapitel 1407 Titel 553 19, 553 39 und 553 49, Kapitel 1413 Titel 532 01)

Zusammenfassung

Obwohl das BMVg immer wieder die Leistungsfähigkeit seiner Gesellschaften bei Beschaffungen für die Bundeswehr betont, untersuchte es nicht, ob sie einander unterstützen und sich gegenseitig beliefern sollten.

Drei sogenannte Inhouse-Gesellschaften kaufen und managen für die Bundeswehr die zivile Fahrzeugflotte, entwickeln und betreiben große Teile der Bundeswehr-Informationstechnik und statten neben Soldatinnen und Soldaten auch Zivilpersonal der Bundeswehr mit Bekleidung aus.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Gesellschaften ihr Know-how nur für die Bundeswehr, nicht aber untereinander nutzen. Sie belieferten sich in den letzten Jahren gegenseitig kaum. Stattdessen decken sie ihren eigenen Bedarf, z. B. an Fahrzeugen, über Aufträge an die private Wirtschaft. Das BMVg hält seine Gesellschaften nicht zur Zusammenarbeit an. Warum das so ist, bleibt offen. Aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen legte das BMVg nicht vor.

Der Bundesrechnungshof hat die passive Haltung des BMVg gegenüber seinen Gesellschaften kritisiert. Eine Kooperation der Gesellschaften könnte die Chance bieten, Preise und Prozesskosten zu senken, z. B. indem Beschaffungen und Dienstleistungen gebündelt werden. Das BMVg sollte untersuchen, in welchen Bereichen die gegenseitige Bedarfsdeckung nicht nur für die einzelne Gesellschaft, sondern für den Bund insgesamt wirtschaftlich ist. Aus dieser Untersuchung sollte es eine für die Bundeswehr und die Gesellschaften geltende „Konzernstrategie“ ableiten.

15.1 Prüfungsfeststellungen

Inhouse-Gesellschaften decken den Bedarf der Bundeswehr

Drei privatrechtlich organisierte Unternehmen des Bundes kaufen und managen für die Bundeswehr die zivile Fahrzeugflotte, entwickeln und betreiben große Teile der Bundeswehr-Informationstechnik und statten neben Soldatinnen und Soldaten auch Zivilpersonal der Bundeswehr mit Bekleidung aus. So betreut die BwFuhrparkService GmbH (BwFPS) mehr als 35 000 Fahrzeuge und die BWI GmbH mehr als 180 000 IT-Arbeitsplätze. Die Bw Bekleidungsmanagement GmbH (BwBM) bewirtschaftet ca. 7 000 Bekleidungsartikel. Als Inhouse-Gesellschaften arbeiten sie fast ausschließlich für den Bund.

Das BMVg ist von der Leistungsfähigkeit seiner Gesellschaften überzeugt. Im Bericht des Bundesministeriums der Finanzen zur Prüfung des wichtigen Bundesinteresses für das Jahr 2019 erläutert das BMVg, dass sich die Aufgaben auf andere Weise nicht besser und wirtschaftlicher erfüllen lassen.

Bundesrechnungshof hatte aktive Steuerung der Gesellschaften angemahnt

Bereits in seinen Bemerkungen 2015 hatte der Bundesrechnungshof eine aktive Beteiligungsverwaltung des BMVg mit einer handlungsfähigen Steuerungsorganisation angemahnt. Er hatte empfohlen, das BMVg solle zunächst die Ziele seiner Gesellschaften festlegen. Auf dieser Grundlage kann es entscheiden, welche Leistungen die Bundeswehr selbst übernehmen muss, welche Leistungen die Gesellschaften erbringen können und welche Leistungen bei Dritten beschafft werden sollen. Nur so ist es möglich, die notwendigen Personalressourcen bei der Bundeswehr und den Gesellschaften zu bestimmen.

Gesellschaften decken nicht den gegenseitigen Bedarf

Der Bundesrechnungshof ist der Frage nachgegangen, ob das BMVg eine Strategie für die Kooperation seiner Gesellschaften entwickelt hat. Er wollte wissen, ob die Gesellschaften ihr Know-how nicht nur für die Bundeswehr, sondern auch untereinander nutzen und sich gegenseitig beliefern. Als Inhouse-Gesellschaften ist ihnen das ohne förmliches Vergabeverfahren („Ausschreibung“) erlaubt. Fahrzeuge, Bekleidung und IT-Ausstattung werden auch von einer weiteren Inhouse-Gesellschaft des BMVg benötigt, der HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH.

Exemplarisch zeigt die folgende Tabelle den Fahrzeugbestand der Gesellschaften, der von der BwFPS bereitgestellt werden könnte:

Tabelle 15.1

Fahrzeugbestand der Inhouse-Gesellschaften des BMVg

Gesellschaft – (Geschäftsfeld)	Anzahl Fahrzeuge für den Geschäftsbetrieb (Februar 2020)
Bw Bekleidungsmanagement GmbH – BwBM – (Bekleidung)	77
HIL Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (Instandsetzung)	394
BWI GmbH (Informations- und Kommunikationstechnik)	922

Quelle: Angaben der Gesellschaften.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMVg für die Kooperation seiner Gesellschaften keine Strategie entwickelt hat. Es macht den Gesellschaften hierzu auch keine Vorgaben. Folglich unterstützen und beliefern die Gesellschaften sich aktuell gegenseitig kaum. Warum das so ist, blieb offen. Aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen legte das BMVg nicht vor. Im Jahr 2021 kam es nach einer überschlägigen Berechnung zwar zu dem Ergebnis, dass die gegenseitige Bedarfsdeckung im Fahrzeugbereich unvorteilhaft sei. Die kurze und mit rudimentären Daten durchgeführte Berechnung betrachtet das BMVg selbst aber ausdrücklich nicht als Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Ihren Bedarf, z. B. an Fahrzeugen, decken die Gesellschaften über Aufträge an die private Wirtschaft. So schloss die HIL im Jahr 2020 mit einem Leasingunternehmen eine Rahmenvereinbarung für Pkw und Transporter mit einem Auftragswert von 16,9 Mio. Euro. Nur in früheren Jahren haben Gesellschaften kooperiert. So stellte die BwFPS der HIL in den Jahren 2005 bis 2007 sowie in den Jahren 2012 bis 2016 Pkw und Transporter und das Fuhrparkmanagement bereit. Für die BwBM erbrachte die BwFPS diese Leistungen in den Jahren 2016 bis 2018.

15.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die passive Haltung des BMVg gegenüber seinen Gesellschaften kritisiert. Es hat nicht untersucht, ob es wirtschaftlich vorteilhaft wäre, wenn sich seine Gesellschaften gegenseitig beliefern. Dadurch vergibt es eine naheliegende Chance, Einsparungen zu realisieren. Wenn die Gesellschaften ihre Beschaffungen bündeln, könnte dies Preise und Prozesskosten senken.

Dabei verkennt der Bundesrechnungshof nicht, dass eine wechselseitige Unterstützung und gegenseitige Belieferung der Gesellschaften personelle, strukturelle und prozessuale Anpassungen erfordern, die finanziert werden müssen. Dem stehen aber Vorteile gegenüber, wie z. B. die Möglichkeit, Aufträge zeit- und kostensparend ohne Vergabeverfahren zu erteilen. Gerade den Aufwand von Vergabeverfahren stellt das BMVg häufig als Hemmschuh für schnelle Beschaffungen heraus. Auch ist zu berücksichtigen, dass gewinnorientiert handelnde Unternehmen der privaten Wirtschaft i. d. R. höhere Erträge erwirtschaften müssen, als es bei den Inhouse-Gesellschaften der Fall ist.

Die Strategie für die Kooperation der Gesellschaften sollte ein sachgerechtes Forderungscontrolling umfassen. Für eine möglichst umfassende Zusammenarbeit reicht es nicht aus, das für die Bundeswehr standardisierte Leistungsangebot einer Gesellschaft mit der spezifischen Nachfrage einer anderen Gesellschaft abzugleichen. Das BMVg sollte kritisch prüfen, ob die Gesellschaften tatsächlich spezifische Lösungen benötigen oder ob die standardisierten Leistungen für die Bundeswehr ausreichen. Dies könnte z. B. für die über 400 Werkstattwagen für die Servicekräfte der BWI GmbH gelten. Das Angebot der BwFPS unterscheidet sich in weiten Teilen nicht von dem gewerblicher Autovermieter und ähnlicher Anbieter. Bei Bedarfsspitzen nimmt die BwFPS deren Leistungen schon heute in Anspruch. In qualitativer Hinsicht werden die Fahrzeuge der BwFPS den Ansprüchen der Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der Führungsspitzen der Bundeswehr gerecht. Für das Leitungspersonal der Gesellschaften dürfte nichts anderes gelten.

Das BMVg sollte die Wirtschaftlichkeit der gegenseitigen Bedarfsdeckung untersuchen. Darauf aufbauend sollte es entscheiden, ob und wie es Einfluss auf die Gesellschaften nehmen will, damit diese sich Angebote zur gegenseitigen Bedarfsdeckung machen.

15.3 Stellungnahme

Das BMVg hat die Kritik des Bundesrechnungshofes an seiner passiven Haltung gegenüber den Inhouse-Gesellschaften zurückgewiesen. Dass die Gesellschaften allenfalls in geringem Umfang kooperieren, habe im Wesentlichen betriebswirtschaftliche Gründe. Eine gegenseitige Bedarfsdeckung der Gesellschaften würde über ihre bestehenden Aufträge und die Fokussierung auf den Bedarf der Bundeswehr hinausgehen. Denn die von den Gesellschaften für die Bundeswehr zu beschaffenden Leistungen würden sich zum Teil erheblich von den selbst benötigten Leistungen unterscheiden.

Zwar seien die von den Gesellschaften benötigten Produkte mit den bei der Bundeswehr genutzten Produkten teilweise vergleichbar. Auch in diesen Fällen lägen die maßgebenden Unterschiede in den die Produkte begleitenden Dienstleistungen und Services. Eine „vertiefte indikative Untersuchung für den Bereich der Mobilität“ habe aufgezeigt, dass eine webbasierte Kommunikationsplattform zur Konfiguration und Bestellabwicklung von Fahrzeugen und ein webbasiertes Fuhrparkmanagement fehlen. Zusätzlich notwendig seien Erweiterungen der Service-Hotline, Pannenhilfe und des Schadensmanagements sowie ergänzender Leistungen, z. B. Reifenservice, Führerscheinkontrolle und Versicherung.

Das BMVg hat weitere Umstände beschrieben, die aus seiner Sicht gegen eine systematische Kooperation seiner Gesellschaften sprechen. So müssten neue Geschäftssegmente eingerichtet werden, um die Kooperationsgeschäfte von denen mit der Bundeswehr zu separieren. Dies gewährleiste Klarheit in der Kostenerfassung und Leistungsabrechnung. Dabei entstünden zusätzliche Kosten, die gedeckt werden müssten. Zusätzlich erschwert werde eine Beschaffungsstrategie dadurch, dass die Gesellschaften die Leistungen nicht zeitgleich benötigten.

Das BMVg schlussfolgert, von einer generellen Vorteilhaftigkeit der gegenseitigen Bedarfsdeckung könne nicht ausgegangen werden. Gleichwohl würden die Gesellschaften aufgefordert zu prüfen, „ob in den Fällen, in denen der Bedarf der Inhouse-Gesellschaft mit dem für Bundeswehrzwecke bestehenden Angebot wirtschaftlich gedeckt werden kann, Kooperationen in wirtschaftlich vorteilhafter Weise intensiviert werden können.“

15.4 Abschließende Würdigung

Das BMVg hat immer noch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung oder vergleichbare Unterlagen vorgelegt, die seine Auffassung belegen. Den vom BMVg als „vertiefte indikative Untersuchung für den Bereich der Mobilität“ bezeichneten Vorgang hatte sich der Bundesrechnungshof vorlegen lassen. Die Unterlagen belegen nicht die Einschätzung des BMVg und erfüllen nicht ansatzweise die Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Kritik an der passiven Haltung des BMVg gegenüber dessen Inhouse-Gesellschaften. Das BMVg ist offenbar nicht gewillt festzustellen, ob es ein Einsparpotenzial bisher ungenutzt ließ. Stattdessen rechtfertigt es den Status quo. Bezeichnend dafür ist, dass das BMVg bis heute keine aussagekräftigen Untersuchungen und Berechnungen vorgelegt hat.

Der Bundesrechnungshof hat immer darauf hingewiesen, dass eine Kooperation der Gesellschaften mit Ausgaben für personelle, strukturelle und prozessuale Anpassungen einhergeht. Insofern haben die vom BMVg angeführten Gesichtspunkte bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sicherlich ihre Berechtigung. Das BMVg sperrt sich aber ohne ersichtlichen Grund, auch die vom Bundesrechnungshof benannten Vorteile einer Kooperation zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus nicht gefordert, dass die Gesellschaften sich vollständig gegenseitig unterstützen sollen. Insofern teilt der Bundesrechnungshof die Einlassung des BMVg, dass die von den Gesellschaften für die Bundeswehr zu beschaffenden Leistungen sich zum Teil erheblich von den selbst benötigten Leistungen unterscheiden. Allerdings ist es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes Aufgabe des BMVg als Vertreter des Gesellschafters zu untersuchen, welche Teile der Leistungen für eine gegenseitige Bedarfsdeckung geeignet sind und diese in einer „Konzernstrategie“ festzuhalten. Seine Stellung gegenüber den Gesellschaften muss es dabei für ein wirkungsvolles Forderungscontrolling nutzen.

Wenn das BMVg hingegen seine Gesellschaften auffordert zu prüfen, ob Kooperationen intensiviert werden können, greift dies zu kurz. Die Gesellschaften können nur die Wirtschaftlichkeit einer solchen Kooperation für sich selbst im Einzelfall bewerten. Ihnen fehlt allerdings der Überblick über den Bedarf und die Leistungsfähigkeit der Bundeswehr und aller seiner Gesellschaften. Diesen Überblick hat das BMVg. Es kann bewerten, ob und in welchen Bereichen eine gegenseitige Bedarfsdeckung der Gesellschaften für den Bund insgesamt wirtschaftlich ist.

Daher sollte das BMVg diese Gesamtwirtschaftlichkeit untersuchen und daraus eine für die Bundeswehr und die Gesellschaften geltende „Konzernstrategie“ ableiten.