

## **Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)**

(Einzelplan 14)

### **6 Daten aus IT-System der Bundeswehr für Einkaufsanalyse kaum verwertbar**

(verschiedene Titel des Einzelplans 14)

#### **6.0**

*Die Bundeswehr kann ihren Einkauf nicht zutreffend analysieren und steuern. Gründe sind die unzureichende Nutzung ihres IT-Systems beim Einkauf und eine schlechte Datenqualität. Mit einer Einkaufsanalyse und der Steuerung des Einkaufs könnte die Bundeswehr Haushaltsmittel einsparen. Anstatt die Mängel zu beheben, setzte sie auf gesonderte IT-Lösungen, die sie eigens entwickeln ließ. Das BMVg sollte ein Konzept zur Behebung der Mängel entwickeln und eine gesamtverantwortliche Stelle festlegen, die dieses Konzept umsetzt.*

#### **6.1**

### **IT-gestützter Einkauf der Bundeswehr**

Die Bundeswehr führte im Jahr 2004 eine Gruppe standardisierter IT-Systeme ein (SASPF). Damit kann sie u. a. Waren und Dienstleistungen beschaffen. Ein IT-System bildet den Prozess von der Bedarfsmeldung über die Bestellung und den Wareneingang bis zum Begleichen der Rechnung ab. Die Bundeswehr will es für handelsübliche und bundeswehrspezifische Waren und Dienstleistungen anwenden. Im Jahr 2012 billigte das BMVg das Konzept für den Einkauf der Bundeswehr (Konzept Einkauf). Das Konzept Einkauf sieht vor, dass die Bundeswehr mit den Daten ihres IT-Systems den Einkauf analysiert und steuert. Beispielsweise soll sie Rahmenverträge zentral erfassen, bündeln und dadurch günstigere Konditionen erzielen. Rahmenverträge regeln Vertragsbedingungen im Voraus und legen Rechte und Pflichten der Vertragspartner für spätere Einzelaufträge fest. Nach eigenen Schätzungen kann die Bundeswehr durch Einkaufsanalysen mehr als 10 % des Einkaufswertes einsparen.

### **IT-System beim Einkauf kaum genutzt**

In der Bundeswehr beschaffen die Streitkräfte und die Verwaltung Waren und Dienstleistungen. Die Streitkräfte sind verpflichtet, das IT-System für Beschaffungen zu nutzen. Für die Verwaltung handeln beispielsweise das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr (Bundesamt für Infrastruktur) und das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Bundesamt für Ausrüstung) mit ihren Dienststellen. In beiden Bundesämtern war die Nutzung des IT-Systems für Beschaffungen nicht verbindlich geregelt. Beide kontrollierten auch nicht, ob die Dienststellen ihres Zuständigkeitsbereichs das IT-System bei der Beschaffung verwendeten.

Im Jahr 2013 beschaffte die Bundeswehr Waren und Dienstleistungen für 4,5 Mrd. Euro. Davon bestellte sie Waren und Dienstleistungen für 3,8 Mrd. Euro (84 %) nicht mit ihrem IT-System. Sie nutzte das IT-System in diesen Fällen lediglich, um Rechnungen zu begleichen; die Bestellungen erfasste sie nicht. Dadurch enthielt das IT-System keine Angaben zu den beschafften Artikeln oder zu den von der Bundeswehr angewendeten Rahmenverträgen. Bei einer Stichprobe des Bundesrechnungshofes betraf dies handelsübliche Waren und Dienstleistungen, beispielsweise Zahlungen an Hotels, Buchhandlungen, Lebensmittel- oder Elektronikgeschäfte.

### **Qualität der Daten unzureichend**

Im IT-System der Bundeswehr sind für jeden Lieferanten Stammdaten anzulegen. Dazu gehören Name, Anschrift, Zahlungsbedingungen und Bankverbindungen. Daten der Rahmenverträge, wie die Vertragslaufzeit, sind ebenfalls Stammdaten.

Die Bundeswehr hatte in ihrem IT-System Stammdaten von rund 175 000 Lieferanten angelegt. Bei mehr als 20 000 Datensätzen belegte die Bundeswehr Lieferantennamen mehrfach. Sie legte beispielsweise für eine Gebührenstelle 72 und für ein Telekommunikationsunternehmen 16 Datensätze an. Das IT-System enthielt auch mehrere Datensätze, die sich lediglich in der Schreibweise des Namens oder der Straße unterschieden. Beispielsweise verwendete die Bundeswehr für einen Lieferanten zwölf verschiedene Schreibweisen. Zu diesen zwölf Schreibweisen speicherte sie insgesamt 271 Rahmenverträge. Bestellungen und Einkäufe aus Rahmenverträgen waren in solchen Fällen nicht eindeutig einem Lieferanten zuzuordnen.

Darüber hinaus speicherte die Bundeswehr die Laufzeit vieler Rahmenverträge fehlerhaft. Das IT-System wies mehr als 4 000 Rahmenverträge mit einem Laufzeitende im Jahr 9999 aus. Bei einer Stichprobe des Bundesrechnungshofes wich bei 80 % der Rahmenverträge die tatsächliche von der im System hinterlegten Laufzeit ab.

Die Bundeswehr führte die Mängel auf die dezentrale Eingabe und Pflege der Lieferantendaten zurück. Das Bundesamt für Ausrüstung und das Bundesamt für Infrastruktur konnten sich nicht über die Verantwortlichkeiten und den Umfang der zentral zu pflegenden Daten einigen.

### **Gesonderte Datenbanken für Rahmenverträge außerhalb des IT-Systems**

Die Bundeswehr will alle Rahmenverträge zentral erfassen, um sie zu überwachen, zu steuern, zu bündeln und rechtzeitig neu auszuschreiben. Das IT-System enthielt rund 8 000 Rahmenverträge.

Das Bundesamt für Infrastruktur und das Bundesamt für Ausrüstung erstellten parallel zum IT-System eigene Datenbanken für Rahmenverträge.

Die Datenbank des Bundesamtes für Infrastruktur enthielt rund 4 500 Rahmenverträge. Sie war nur für Verträge seines Zuständigkeitsbereiches vorgesehen. Verträge des Bundesamtes für Ausrüstung nahm es nicht auf. Das Bundesamt für Infrastruktur griff nicht auf die Daten des IT-Systems zurück, weil es sie für unzuverlässig hielt. Es erstellte eine neunseitige Ausfüllanleitung und wies seine Dienststellen an, ihre Verträge in die Vertragsdatenbank einzugeben. Eine Dienststelle setzte beispielsweise zwei Bedienstete mehrere Tage für die Eingaben ein.

Das Bundesamt für Ausrüstung erstellte ebenfalls eine Datenbank außerhalb des IT-Systems. Es wollte alle Rahmenverträge der Bundeswehr aufnehmen. Es arbeitete mit mehreren Personen mehrere Monate daran, sämtliche Daten seiner rund 1 700 Verträge in die neue Datenbank aufzunehmen. Das Bundesamt für Infrastruktur, das ihm seine Rahmenverträge melden sollte, teilte ihm zunächst 4 500 Verträge mit. Kurz darauf reduzierte es die Anzahl um die regional begrenzten Verträge auf rund 1 100 Rahmenverträge. Die neue Datenbank des Bundesamtes für Ausrüstung umfasste rund 2 800 Rahmenverträge.

## **6.2**

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Nutzung des IT-Systems für den Einkauf beanstandet. Die Bundeswehr bezahlte Waren und Dienstleistungen mit ihrem IT-System, ohne sie auch damit zu bestellen. Dies betraf mehr als 84 % des Zahlungsvolumens. Dadurch fehlten der Bundeswehr grundlegende Daten für eine Einkaufsanalyse, wie Mengen und Prei-

se. Grund hierfür war, dass die Bundeswehr nicht alle Dienststellen verpflichtet hatte, das IT-System für den Einkauf umfassend zu nutzen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof die geringe Datenqualität bemängelt. Da die Bundeswehr Lieferanten mehrfach und mit verschiedenen Schreibweisen erfasst hat, führen Auswertungen zu einzelnen Lieferanten zu falschen Ergebnissen. Hinzu kommen Probleme beim Zusammenführen von Rahmenverträgen, da die Bundeswehr mehrere Rahmenverträge zu einem Lieferanten mit unterschiedlichen Schreibweisen anlegte. Die Bundeswehr kann außerdem auslaufende Rahmenverträge nicht erkennen und bei einer Neuvergabe bündeln, zu denen die Laufzeiten falsch erfasst sind. Da die beiden Bundesämter die Daten im IT-System nicht kontrollierten, blieb es bei der schlechten Datenqualität.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr neben ihrem IT-System mehrere Datenbanken für Rahmenverträge betrieben hat. Damit hat sie nicht nur erheblichen Mehraufwand betrieben, sondern auch ihr Ziel verfehlt, alle Rahmenverträge zentral in einer Datenbank zu erfassen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Nutzung des IT-Systems für den Einkauf verbindlich vorzugeben, die Datenqualität zu verbessern und die Daten im IT-System zu kontrollieren. Er hat außerdem empfohlen, die Informationen zu Rahmenverträgen aus den Datenbanken im IT-System der Bundeswehr zusammenzuführen.

### **6.3**

Das BMVg hat zunächst angekündigt, die Beschäftigten zu verpflichten, beim Einkauf das IT-System von der Bedarfsmeldung bis zur Rechnungsbearbeitung zu nutzen. Später hat es auf Vorschriften verwiesen, mit denen es die Nutzung bereits geregelt habe. Der hohe Anteil von Bestellungen außerhalb des IT-Systems erkläre sich dadurch, dass die Bundeswehr verschiedene Artikel für Waffensysteme noch nicht mit dem IT-System bestellen könne. Sobald sich dies ändere, würden auch mehr Bestellungen im IT-System erfasst.

Die beiden Bundesämter müssten zwar die Datenqualität im IT-System kontrollieren. Weil Stellen und Personal fehlten, könnten sie aber umfängliche Kontrollen voraussichtlich erst zum zweiten Quartal 2016 aufnehmen. Mehrfach angelegte Datensätze hätten sie bereits gelöscht. Nach einer ministeriellen Festlegung seien die Stammdaten künftig zentral vom Bundesamt für Infrastruktur zu erfassen und zu pflegen, sodass die Datenqualität gewährleistet werde.

Das BMVg hat bestätigt, dass die beiden Bundesämter Datenbanken außerhalb des IT-Systems betreiben. Die Datenbank des Bundesamtes für Ausrüstung sei als Brückenlösung erforderlich, um alle Rahmenverträge zu erfassen, bis das IT-System flächendeckend genutzt werden könne. Diese Datenbank umfasse alle Rahmenverträge mit Ausnahme der regional begrenzten. Das Bundesamt für Infrastruktur habe seine Datenbank erstellt, um Daten zu erhalten, die das IT-System nicht bereitstelle. Es sei noch zu ermitteln, um welche Daten das IT-System ergänzt werden müsse. Anschließend könnten die fachlichen Anforderungen an das IT-System formuliert werden.

### **6.4**

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass das BMVg die Nutzung und die Datenqualität seines IT-Systems zügig verbessern will. Die Daten aus dem IT-System werden daher auch in absehbarer Zeit keine belastbaren Einkaufsanalysen ermöglichen. Einkaufsanalysen sind jedoch unverzichtbar, um die Einsparmöglichkeiten auszuschöpfen.

Der Einwand des BMVg überzeugt nicht, der hohe Anteil nicht erfasster Bestellungen resultiere aus der fehlenden Möglichkeit, verschiedene Artikel für Waffensysteme mit dem IT-System zu beschaffen. Nach der Stichprobe des Bundesrechnungshofes spielten Artikel für Waffensysteme keine große Rolle. Der Bundesrechnungshof hält daher daran fest, dass un-

zureichende Vorgaben und eine fehlende Gesamtverantwortung ausschlaggebend dafür sind, dass die Bundeswehr ihr IT-System nicht umfassend nutzte.

Seine anfängliche Zusage, den Beschäftigten die Nutzung des IT-Systems vorzugeben, hat das BMVg durch seinen Verweis auf bestehende Vorschriften zurückgenommen. Diese geben jedoch gerade nicht vor, wie das IT-System bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen von der Bedarfsmeldung bis zur Rechnungsbearbeitung zu nutzen ist. Der Hinweis des BMVg geht insoweit fehl.

Das BMVg hat mittlerweile festgelegt, welches Bundesamt die Stammdaten zentral zu pflegen hat. Dadurch ist der Zuständigkeitsstreit zwar beendet, der Umfang der erforderlichen Daten steht jedoch noch nicht fest.

Eine gesamtverantwortliche Stelle hätte steuernd eingreifen, für eine zentrale Stammdatenpflege und für eine flächendeckende Nutzung des IT-Systems sorgen können. Zudem hätte sie die Informationsbedürfnisse zu Rahmenverträgen innerhalb des IT-Systems berücksichtigen können. Damit hätte sie den Aufwand für die gesonderten Datenbanken vermeiden können. Die Bundeswehr schaffte stattdessen unwirtschaftliche Doppelstrukturen. Dass dafür Personal vorhanden war, spricht gegen das Argument des BMVg, es fehle Personal für die Kontrolle der Daten im IT-System.

Der Bundesrechnungshof hält ein umfassendes Konzept zu den erforderlichen Daten, zur Datenqualität und zur Nutzung des IT-Systems in der Bundeswehr für notwendig. Erst dadurch wird eine wesentliche Voraussetzung für eine Einkaufsanalyse geschaffen. Die Bundeswehr will erst jetzt damit beginnen festzulegen, welche Daten sie für eine Einkaufsanalyse benötigt. Dies verdeutlicht das Erfordernis, eine gesamtverantwortliche Stelle zu bestimmen und ein umfassendes Konzept zu entwickeln. Die gesamtverantwortliche Stelle sollte zudem dafür sorgen, dass die Bundeswehr dieses Konzept umsetzt und die Umsetzung kontrolliert.