

Mitteilungsvorlage **öffentlich**

Erweiterung des Gremienweges!

Zur Sitzung	Sitzungstermin	Behandlung
Personal- und Verwaltungsausschuss	03.09.2013	Kenntnisnahme
Betriebsausschuss Einkauf und Service Duisburg	03.09.2013	Kenntnisnahme
Rat der Stadt	09.09.2013	Kenntnisnahme
Rechnungsprüfungsausschuss	15.10.2013	Kenntnisnahme

Betreff

Begleitende Prüfung der HSP-Maßnahme „Konzernweiter Einkauf„ - 3. Teilbericht

Inhalt der Mitteilung

1. Ausgangslage

1.1. Begleitende Prüfung des Projekts „Konzernweiter Einkauf“

Die Stadt Duisburg ist als öffentlicher Auftraggeber an das Vergaberecht des Landes NRW, des Bundes und der EU gebunden. Dieses ist in unterschiedlicher Ausprägung anzuwenden, bei der Kernverwaltung anders als bei den Tochtergesellschaften.

Das RPA ist nach § 103 Abs. 1 Nr. 8 GO NRW für die Prüfung der Vergaben der Stadt Duisburg gesetzlich zuständig. Nach § 103 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW ist das RPA ebenfalls für die IT-unterstützte Buchführung zuständig und prüft nach Nr. 1 den Jahresabschluss. Vergaben als gesetzlich geregeltes Ausschreibungsverfahren werden i. d. R. durch die Einkaufsorganisation durchgeführt. Außerdem ist eine Einkaufsorganisation ein gefährdeter Bereich für Korruption, so dass Prozesse in diesem Bereich möglichst präventiv gestaltet sein müssen. Darüber hinaus ist der Einkauf als Querschnittsaufgabe für viele Verwaltungsprozesse eine Grundvoraussetzung für einen reibungslosen Ablauf. Nach § 4 Abs. 4 Buchstabe c der Rechnungsprüfungsordnung hat der Rat der Stadt dem RPA die Prüfung des ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwaltungshandelns übertragen.

Nach § 103 Abs. 2 GO NRW in Verbindung mit der Rechnungsprüfungsordnung ist das RPA zusätzlich berechtigt, zu wesentlichen organisatorischen Änderungen in der Verwaltung gutachterliche Stellungnahmen abzugeben.

Deshalb wurde die Tätigkeit der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Einkauf und Service Duisburg“ (ESD) vom RPA von Beginn an intensiv begleitet, ebenso wie das HSP-Projekt „Konzernweiter Einkauf“. Konsequenterweise begleitet das RPA das Projekt durch eine Prüfung, deren Ergebnisse dem Rechnungsprüfungsausschuss und dem Rat vorgelegt werden.

Im Zuge dieser Prüfung wurden dem Rechnungsprüfungsausschuss bereits 2 Teilberichte vorgelegt: DS 13-0293 am 14.03.2013 und DS 13-0293/1 am 06.06.2013. In seiner Sitzung am 06.06.2013 beschloss der Rechnungsprüfungsausschuss, dass das RPA zu der geplanten Vorlage zur Organisation eines Zentraleinkaufs in der Ratssitzung am 09.09.2013 eine Stellungnahme vorlegen soll.

Das RPA befürwortet ausdrücklich einen funktionierenden konzernweiten Einkauf, auch im Hinblick auf Korruptionsprävention und Vergabesicherheit.

1.2. Beschreibung der HSP-Maßnahmen

Ursprünglich waren von der Verwaltung zur Optimierung des Einkaufs die Maßnahmen 1-016001 „Rückführung ESD (ohne Submissionsstelle) in die Kernverwaltung“ und 1-016004 „Strategische Neuausrichtung des ESD“ vorgeschlagen worden. In der Ratssitzung am 25.06.2012 wurden die beiden Maßnahmen mit dem beschlossenen gemeinsamen Antrag der SPD-Fraktion, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Fraktion Die Linke. (DS 12-0980) verändert. Danach sollte dem Rat die Entwicklung einer Einkaufsgesellschaft vorgelegt werden. Der ESD sollte als eigenbetriebsähnliche Einrichtung bis zur Entscheidung über eine solche Einkaufsgesellschaft erhalten bleiben. Die Einsparsummen aus dem HSP sind mit den Summen der Kompensation zu addieren.

Die neue HSP-Maßnahme 1-016005, die die HSP-Maßnahmen 1-016001 und 1-016004 ersetzt, sieht folgende zu erbringende Einsparvolumina vor:

2013	1,000 Mio. EUR
2014	2,500 Mio. EUR
2015	4,000 Mio. EUR
2016	5,000 Mio. EUR
2017, 2018	5,500 Mio. EUR
2019 ff.	6,000 Mio. EUR

Zusätzlich müssen die Einsparvorgaben der beiden dadurch entfallenden HSP-Maßnahmen 1-016001 und 1-016004 kompensiert werden in Höhe von rd. 0,500 Mio. EUR in der Endstufe. Dies bedeutet, dass durch die HSP-Maßnahme 1-016005 in 2021 rd. 6,500 Mio. EUR jährlich eingespart werden müssen.

Die Einsparung muss sich in den liquiden Mitteln der einzelnen Fachbereiche und in den Zuschüssen an bzw. den Überschüsse von den Konzerngesellschaften im Haushaltsplan der Stadt Duisburg abbilden lassen.

Damit ist die HSP-Maßnahme „Konzernweiter Einkauf“ in 2016 die größte HSP-Maßnahme nach der Erhöhung der Gewerbe- und Grundsteuer und der geplanten Verringerung des Personalbestandes.

2. Organisatorische Vorbereitungen

2.1. Projektorganisation

Das Projekt startete am 31.05.2012 mit einem Gespräch unter der Federführung von Stadtdirektor Dr. Greulich. Mit der Analyse war die Unternehmensberatungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG/BrainNet beauftragt. Diese schätzte grob das aktuelle Beschaffungsvolumen des Konzerns Stadt Duisburg zunächst auf 500 Mio. EUR. Später wurde dieser Betrag nach detaillierter Untersuchung auf 234 Mio. EUR und noch weiter für 2011 auf 190 Mio. EUR reduziert. Insofern mussten auch die zunächst prognostizierten hohen Einsparbeträge entsprechend reduziert werden.

Am 03.08.2012 erfolgte der offizielle Projektstart. Die Projektstruktur für das Projekt „Konzernweiter Einkauf“ besteht aus einem Lenkungsausschuss mit dem Oberbürgermeister, dem Stadtkämmerer sowie Vertretern der beteiligten Gesellschaften. Das RPA bat wegen der begleitenden Prüfung um Teilnahme an dem Lenkungsausschuss. Später wurde noch der Personalrat zum Lenkungsausschuss eingeladen. Der Lenkungsausschuss fungiert als Entscheidungsgremium.

Unterhalb des Lenkungsausschusses ist die Projektleitung sowie ein Kernteam mit den operativen Aufgaben beschäftigt. In der Analysephase wird der Status Quo des Einkaufs in der Kernverwaltung, den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und den städtischen Gesellschaften erhoben sowie mögliche Potenziale durch eine Einkaufsoptimierung bewertet.

Die Informationen über Abläufe und Strukturen hat KPMG/BrainNet durch Interviews mit den Beteiligten erhoben.

Am 21.11.2012 präsentierte die Fa. KPMG/BrainNet dem Lenkungsausschuss den Abschlussbericht. Es wurde festgestellt, dass der „Reifegrad“, d. h. die Qualität der Geschäftsprozesse in den Einkaufsorganisationen der einzelnen Gesellschaften sehr unterschiedlich ist. Die Fa. KPMG/BrainNet kommt nach einer Punktbewertung verschiedener Organisationsformen zu dem Schluss, die Organisationsform GmbH-Lösung zu empfehlen. Bei einer entsprechenden Punktbewertung liegt diese mit 20 von 375 Punkten vor der Competence-Center-Lösung. Damit wurde der Grundstein für die weitere Untersuchung ausschließlich der Organisationsform EinkaufsGmbH gelegt, obwohl die Kriterien für die Punktevergabe nicht transparent sind und schon damals vom RPA kritisch hinterfragt wurden.

2.2. Projektablauf

Nach entsprechendem Beschluss des Verwaltungsvorstandes wurden mit der bestehenden mehrstufigen Projektorganisation die Details erarbeitet. Dazu wurden ein Kernteam und aufgabenbezogene Arbeitsteams eingerichtet. Die Teams erarbeiteten unter Koordination der Projektleitung - intensiv gesteuert durch die Firma KPMG/BrainNet -, die vom Lenkungsausschuss beschlossenen Strukturen.

Das RPA beteiligte sich in den verschiedenen Projektgremien sowie in den Arbeitsteams im Zuge der begleitenden Prüfung und brachte das Wissen über die Verwaltung und die Beschaffungsprozesse sowie die Prüferkenntnisse aus der intensiven Begleitung des ESD ein.

Allerdings zeigte sich aus Sicht des RPA in der Projektarbeit recht schnell, dass kritische Anmerkungen der Beteiligten, insbesondere von eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und städtischen Fachbereichen, durch KPMG/BrainNet nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt und aufgenommen wurden. Möglicherweise liegt dies an den fehlenden Erfahrungen und Kenntnissen der Firma mit Strukturen in öffentlich-rechtlichen Verwaltungen. Neben dem RPA äußerten sich das Rechtsamt und der Personalrat in gesonderten Schreiben an den Verwaltungsvorstand kritisch über die Projektzwischenergebnisse und deren Qualität.

2.3. Vorschlag der Projektleitung zur Umsetzung des Konzernweiten Einkaufs in einer GmbH

Am 29.05.2013 wurde trotz der bekannten Bedenken dem Projektlenkungsausschuss von der Projektleitung ein Entscheidungsvorschlag für eine GmbH-Lösung vorgelegt. Wichtige Eckpunkte waren:

- Die Einkaufs-GmbH sollte von drei Gesellschaftern gegründet werden, der DVV, der WBD-AöR und der Kernverwaltung einschließlich der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen.
- Die Einkaufs-GmbH sollte exklusiv alle Bedarfe (*Anmerkung RPA: anders als ESD auch Bauleistungen!*) im Namen und auf Rechnung der beteiligten Gesellschafter kaufen.
- Die Einkaufs-GmbH sollte mit rd. 54 Stellen ausgestattet werden. Dazu sollten alle bisher mit Einkauf beauftragte Stellen in die GmbH übertragen werden. (*Anmerkung RPA: Allein von Seiten der Kernverwaltung und der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen sollten mehr als 32 Stellen in die GmbH übertragen werden, davon 8 Stellen der städtischen Submissionsstelle.*)
- Die GmbH hätte Kosten von geschätzten 5,699 Mio. EUR netto verursacht zzgl. einer Umsatzsteuer in Höhe von geschätzten 0,777 Mio. EUR. Diese sollen durch Realisierung von Prozesskostenvorteilen in der Kernverwaltung und den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen bei Einsatz des automatisierten Warenkorbsystems (SRM) kompensiert werden.
- Das HSP-Ziel kann nach Schätzung der Fa. KPMG/BrainNet / KPMG durch Einsparungen und Prozesseffizienzen erreicht werden. Geschätzt ist ein Einsparpotenzial von 7,6 Mio. EUR.

Anmerkung des RPA: Für die Richtigkeit der Annahmen und Schätzungen, auch über die Höhe des Einsparpotenzials, übernimmt KPMG/BrainNet aber keine Gewährleistung, da die Prognosen auf den Informationen der Kunden beruhen.

2.4. Frühe Bedenken des RPA gegen die geplante GmbH-Lösung

Neben dem Rechtsamt und einigen anderen Fachbereichen äußerte insbesondere das RPA im Rahmen der begleitenden Prüfung Bedenken gegen die geplante GmbH-Lösung, in der mit rd. 54 Stellen sowohl strategischer als auch operativer Einkauf abgewickelt werden sollte. Diese sind in Abschnitt 3 ausführlich dargestellt.

Insbesondere die nicht ausreichend belegte Inhouse-Fähigkeit, der Nicht-Übergang der Beschäftigten aus der Kernverwaltung in die GmbH, die vorgeschlagene Finanzierung und die zusätzlich zu erbringende Umsatzsteuerverpflichtung von rd. 0,800 Mio. EUR wurden als kostenintensiv und nicht zielführend angesehen. Außerdem hat das RPA erhebliche Bedenken gegen die Eingliederung der Submissionsstelle in die Einkaufsgesellschaft und dienstrechtliche Unterstellung unter deren Geschäftsführung, denn aus Gründen der Korruptionsprävention wurde diese erst am 01.07. 2012 aus der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Einkauf und Service Duisburg“ (ESD) herausgelöst und dem Rechtsamt unterstellt.

2.5. Alternativmodell-Vorschläge aus der Verwaltung

Da die Beteiligten, die zur Einrichtung der Einkaufs-GmbH kritische Anmerkungen oder Bedenken hatten, den Eindruck hatten, dass diese nicht ausreichend in das Projektergebnis eingeflossen sind, wurde ein Alternativmodell entwickelt. Danach sollte in einem „Phasen-Konzept“ zunächst eine GmbH mit max. 8 - 10 Stellen gegründet werden, die strategische Einkaufsüberlegungen anstellt, eine einheitliche IT-Struktur zur Verfügung stellt, bei Bedarf gebündelte Ausschreibungen durchführt und ein Einkaufscontrolling mit Darstellung der HSP-Auswirkungen sicherstellt. Der operative Einkauf (als „Competence-Center“) verbliebe in den - zu optimierenden - bisherigen Beschaffungsstellen. Zusätzlich sollte die Rückführung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung ESD in die Kernverwaltung im Sinne der HSP-Maßnahme 1-016001 umgesetzt werden.

Dieses Alternativmodell wurde im Verwaltungsvorstand und mit der Projektleitung diskutiert. KPMG/BrainNet erhielten den Auftrag, dieses Modell weiter auszuarbeiten und dem Lenkungsausschuss vorzulegen.

Im Lenkungsausschuss am 20.08.2013 wurde das von KPMG/BrainNet und der Projektleitung ausgearbeitete Alternativmodell beschlossen. KPMG/BrainNet bewertet nach den möglichen Einspareffekten noch immer eine zentrale Einkaufs-GmbH mit der höchsten Punktzahl, sieht jedoch in Bezug auf das Alternativmodell die Umsetzbarkeit als wesentlich besser gegeben an. Insofern empfiehlt KPMG/BrainNet die unmittelbare Umsetzung des Alternativmodells und seine zügige Weiterentwicklung in den nächsten Jahren. Der Lenkungsausschuss fasste einstimmig einen entsprechenden Beschluss.

3. Prüferkenntnisse des RPA zum GmbH-Modell und zum Alternativmodell

Wie bereits im 1. und 2. Teilbericht dargestellt, zeigen die Ergebnisse der bisherigen Projektarbeit, dass die Fa. KPMG/BrainNet von Aufbau und Prozessen in einer öffentlichen Verwaltung nur geringe Kenntnisse besitzt. Insofern werden die Aufgabenstellungen des künftigen Zentraleinkaufs fast ausschließlich auf privatrechtliche Strukturen und damit auf die Organisationsform einer GmbH ausgerichtet. Vorteile der öffentlichen Verwaltung wie z. B. weitestgehende Befreiung von der Umsatzsteuer oder Nutzen von Förderprogrammen wurden nicht in das Organisationsmodell einbezogen.

Das RPA hat bereits in verschiedenen Stadien der begleitenden Prüfung die unter 3.1. - 3.4. dargestellten Probleme thematisiert. Diese sind in den folgenden Absätzen - auch in Bezug auf die Vorteile der nun zu gründenden „Duisburger Einkaufsgesellschaft mbH“ (DEG) - dargestellt.

3.1. Auswirkungen des Zentralen Einkaufs auf die Organisation der beteiligten Gesellschaften und die Kernverwaltung

Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung der geplanten strategischen Optimierungsmaßnahmen wie Standardisierung, Volumenbündelung, Ausweitung von Rahmenvertragsquoten, Harmonisierung von Warengruppen, Aufbau einer Lieferantendatenbank und insbesondere Einführung des elektronischen Warenkorbsystems SRM zu Einsparungen beim Einkauf führen, ohne dass dadurch das Einkaufsvolumen beeinträchtigt würde.

Die wirtschaftlichen Effekte werden durch die noch endgültig abzustimmende Einsparrichtlinie abgeschöpft und über das Einkaufscontrolling haushaltswirksam umgesetzt. Sinnvoll wäre ein unaufwändiges Verfahren der Budgetkürzung, das auf einem Controlling der tatsächlich erzielten Einspareffekte durch den Einkauf beruht. Dieses ist von der Stadt Duisburg und der neu zu gründenden DEG noch zu definieren.

Den größten Nachteil der bisherigen Projektarbeit sah das RPA in der gewählten Organisationsform „Zentrale Einkaufs-GmbH“, die neben dem strategischen Einkauf den operativen Einkauf aus der Kernverwaltung und den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen hätte bündeln sollen.

Baueinkäufe machen mehr als 50 % des Einkaufsvolumens aus, sind zzt. aber noch nicht gebündelt. Eine solche Vorgabe hätte zu einer vollständigen Neugestaltung aller Bauprozesse mit rd. 150 beteiligten Stellen im IMD, bei DuisburgSport und in der Kernverwaltung sowie umfassenden organisatorischen Veränderungen in der Verwaltung geführt. KPMG/BrainNet hat aus Sicht des RPA die Bauprozesse nicht oder nicht ausreichend durchleuchtet, so dass diese Notwendigkeit bzw. die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten gar nicht erkannt wurden.

Außerdem hätten Mehrkosten von rd. 3,000 Mio. EUR für die immerhin mit 54 Stellen geplante GmbH neben den HSP-Einsparvorgaben von 6,000 Mio. EUR erwirtschaftet werden müssen.

Dies ist bei der nun mit DS 13-1025 vorgelegten Gründung der DEG in deutlich geringerem Maße der Fall. Nachdem KPMG/BrainNet die „Erfolgswahrscheinlichkeit“ in die Modellbewertung einbezogen hat, musste wegen der zu erwartenden Schwierigkeiten die Idee einer „Zentralen Einkaufs-GmbH“ mit strategischem und operativem Einkauf zunächst zurückgestellt werden. Die DEG soll überwiegend strategisch tätig werden und nur bei zu erzielenden Einsparungen Vergaben bündeln.

Die in DS 13-1025 nach wie vor dargestellte Idee, perspektivisch auch den Baueinkauf in einer Zentralen Beschaffungseinheit zu bündeln (vgl. S. 6 von DS 13-1025), bedarf einer ausführlichen Analyse der Bau- und Bestellprozesse. Wie man bereits an den geringen Einkäufer-Zahlen beim IMD (2 Stellen für rd. 36 Mio. Einkaufsvolumen) sehen kann, besteht eine unmittelbare Verflechtung zwischen den rd. 86 Bauleitern und dem Einkauf. Die Bauleiter erstellen die Leistungsverzeichnisse bzw. vergeben die Erstellung der Leistungsverzeichnisse an externe Architekten. Diese werden beim IMD zzt. über die Vorgesetzten an ein zentrales Einkaufscontrolling geleitet. Bei den städtischen Ämtern gibt der einzelne Bauleiter die Bestellung über die Vorgesetzten weiter. Eine Änderung dieser komplexen Prozesse - mit Kontrollen auf der Baustelle, Nachbeauftragungen bei Bedarf und Bauabnahme sowie Gewährleistungsverfolgung - bedarf einer sorgfältigen Analyse und Planung.

Solche Überlegungen sollten erst angestrebt werden, wenn es gelungen ist, den ESD wieder in die Kernverwaltung zurückzuführen und zu optimieren.

Das RPA wird die DEG bei operativen Vergaben nach den gleichen Regeln prüfen wie bisher ESD und städtische Einrichtungen. Dies gilt auch für die Verträge, die die gegenseitigen Rechte und Pflichten regeln. Ansonsten geht das RPA davon aus, dass auch in dieser Gesellschaft die gleichen Prüfrechte bestehen wie in den anderen Konzerngesellschaften.

3.2. Gesellschaftsform, personelle Probleme und Inhouse-Fähigkeit

Personal- und Organisationsprobleme

Die Umsetzung der „Zentralen Einkaufs-GmbH“ hätte bedeutet, dass alle von KPMG/ BrainNet identifizierten Einkaufsstellen aus den jeweiligen Gesellschaftern in die GmbH überführt werden müssen.

Nach der vom RPA kritisch kommentierten Planung von KPMG/BrainNet beträfe dies für die Kernverwaltung und die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen 32,3 „Vollzeitäquivalente (Stellen)“, von denen 8 Stellen aus der Submissionsstelle kommen und 5 Stellen nicht zugeordnet werden, sondern sich aus einer Vielzahl von Stellenanteilen ergeben sollten. Damit hätte die Kernverwaltung 32,3 der 53,6 Stellen der GmbH gestellt. Erfahrungsgemäß ist dies gerade bei Beschäftigten problematisch, die einen Vertrag mit der Stadt Duisburg haben und in der Kernverwaltung oder den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen eingesetzt sind, mit der Folge, dass die Zentrale Einkaufs-GmbH mit neuem, im Einkauf möglicherweise nicht erfahrenen Personal hätte starten müssen.

Die nicht in die GmbH wechselnden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hätten im Rahmen des „Fachkräfteservice“ auf andere Stellen umgesetzt werden müssen.

Die Lösung DEG als strategische Einkaufs-GmbH birgt diese Probleme nur insoweit, als ESD in Umsetzung der HSP-Maßnahme 1-016001 in die Verwaltung zurückgeführt wird.

Die zzt. geplanten 8 - 10 Stellen in der DEG müssen von professionellen, hochmotivierten Experten besetzt werden, die für die Aufgabe „Strategischer Einkauf“ geeignet sind und Einkaufserfahrungen besitzen. Die Mitarbeiter/innen mit Einkaufsaufgaben verbleiben zunächst in ihren bisherigen Bereichen und führen das operative Einkaufsgeschäft weiter. Dieser Prozess sollte aus Sicht des RPA durch verwaltungsinterne Maßnahmen (Verschiebung von Stellen innerhalb der Kernverwaltung oder zwischen eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen) und Beratung / Vorgaben der DEG im Sinne einer „Bündelung von Kernkompetenzen“ optimiert werden. Ob die empfohlene zeitnahe Zusammenführung von Mitarbeiter/innen mit Einkaufsaufgaben im Baubereich zum reintegrierten ESD-Bereich unter Einspareffekten sinnvoll ist, muss noch geprüft werden.

Überhaupt sollte zunächst eine stabile Einkaufssituation in der Kernverwaltung mit Umsetzung der ersten strategischen Ideen hergestellt werden, bevor mit weiteren Organisationsveränderungen begonnen wird.

Inhouse-Fähigkeit

Aus Sicht des RPA und des Rechtsamtes war es rechtlich sehr zweifelhaft, ob die Inhouse-Fähigkeit einer operativ arbeitenden Zentralen Einkaufs-GmbH rechtssicher belegt werden kann. Dies ist insbesondere bei Fördermaßnahmen bedeutsam, da bei diesen immer die Forderung zur Einhaltung des Vergaberechts Bestandteil des Förderbescheids ist. Die Einhaltung der Förderauflagen wird regelmäßig durch übergeordnete Prüfinstanzen des Landes und der EU überprüft. Bei Verstößen gegen das Förderrecht drohen Rückzahlungsforderungen.

Die Projektleitung hatte mit Hilfe einer externen Kanzlei Kapellmann & Partner ein Rechtskonstrukt, beruhend auf Mitarbeiteräquivalenten, zur Darlegung der Inhouse-Fähigkeit erarbeitet, das noch keiner höchstrichterlichen Beurteilung unterzogen wurde. Außerdem beziehen sich die Aussagen auf gesetzliche Vorschriften, die nicht auf die gegebene Situation anwendbar sind (§ 100b GWB). Das Rechtsamt sieht den Beleg der Inhouse-Fähigkeit ebenso wie das RPA als nicht erfüllt an.

Die Problematik der Inhouse-Fähigkeit ist bei der DEG in deutlich geringerem Rahmen gegeben. Diese wird nur in Ausnahmefällen operativ tätig, z. B. bei Bündelung von Bedarfen und konzernweiter Ausschreibung. In diesen Fällen muss die Inhouse-Fähigkeit jeweils aktuell geprüft bzw. hergestellt werden. Ansonsten wird die DEG weitestgehend als Berater und Dienstleister tätig.

3.3. Einbeziehung der Submissionsstelle in die Zentrale Einkaufs-GmbH

Das RPA sah die geplante Einbeziehung der Submissionsstelle in die Zentrale Einkaufs-GmbH unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention als kritisch an. Die Antwort von KPMG/BrainNet auf eine entsprechende Frage des RPA, wie die Neutralität sichergestellt wird, lautet, dass die Submissionsstelle eine „innerhalb der GmbH losgelöste Organisationseinheit“ werden sollte.

Die nun vorgesehene Lösung mit der DEG belässt die Submissionsstelle als neutrale Stelle beim Rechtsamt und setzt damit ein Zeichen für Transparenz und Unabhängigkeit der Submission im Sinne von Korruptionsprävention.

3.4. Finanzierung

Für die zunächst geplante Zentrale Einkaufs-GmbH hätte die Kernverwaltung eine Kostenbeteiligung in Höhe von ca. 3,5 Mio. EUR jährlich aufbringen und bis zu 32,3 Mitarbeitern in die Gesellschaft entsenden müssen. Dies hätte bedeutet, dass für eine durch die Kernverwaltung bisher ohne Umsatzsteuer erbrachte Personalleistung zusätzlich eine Gewinnmarge (5% angenommen) sowie zzgl. 777.000 EUR jährlich nur für Umsatzsteuer (19%) aufgewendet werden müssen. Die Umsatzsteuer wäre für den Konzern Stadt Duisburg verloren und müsste bei den Einsparvorgaben zusätzlich erwirtschaftet werden.

Außerdem war beim zunächst erarbeiteten Vorschlag für die Zentrale Einkaufs-GmbH die Finanzierungsgerechtigkeit aus Sicht des RPA nicht gegeben. Bei einem umzusetzenden Einkaufsvolumen von 39% hätte die Kernverwaltung zusammen mit den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen rd. 59% der GmbH-Kosten zahlen müssen. Zusätzlich müssen die nicht in die GmbH wechselnden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in neue Stellen eingewiesen werden, wodurch ein vorübergehender Stellenüberhang als Mehrkosten zu finanzieren sein wird.

Die zentrale Einkaufs-GmbH hätte rd. 1,800 Mio. EUR mehr gekostet als die bisherige Einkaufsorganisation, zzgl. der Mehrwertsteuer von rd. 0,777 Mio. EUR. Diese Kosten hätten durch zusätzliche Einspareffekte kompensiert werden müssen, oder anders ausgedrückt: Die Mehrwertsteuer für die Kosten der nun gegründeten DEG beträgt für die Kernverwaltung nun nur noch 128.000 EUR.

Die DEG ist zunächst mit ca. 2,039 Mio. EUR Gesamtkosten geplant, davon sind rd. 900.000 EUR Kosten zum Aufbau einer IT-Infrastruktur, insbesondere für die operativen Einkaufsstellen, vorgesehen. Diese müssen z. T. aus den Wirtschaftsplanansätzen des zu Kernverwaltung zurückzuführenden ESD finanziert werden. Die Investition in ein IT-unterstütztes Warenkorbsystem (SRM) für alle operativen Einkaufsbereiche und der Aufbau eines IT-unterstützten Einkaufscontrollings sind für den Erfolg der DEG unabdingbar.

Die Finanzierung der DEG für 2 Jahre über einen Betriebskostenzuschuss kann aus Sicht des RPA akzeptiert werden, da entsprechende Verrechnungsstrukturen zunächst erarbeitet werden müssen. Die Umstellung auf ein aufwandsbezogenes Finanzierungsmodell sollte jedoch schnellstmöglich vorgenommen werden.

4. Fazit und Ausblick

Nach der Analyse der Fa. KPMG/BrainNet ist zu erwarten, dass mit der richtigen Strategie, einem Methodentransfer und einer geeigneten Organisation erhebliche Einspareffekte im Konzern durch einen verbesserten Einkauf erzielt werden können. Ob diese den mehrfach korrigierten Schätzsummen der Fa. KPMG/BrainNet entsprechen, muss sich noch zeigen.

Insbesondere die Einführung eines bereits beim ESD geplanten und bei der DVV bereits umgesetzten automatisierten Warenkorbsystems (SRM), gemeinsame Lieferantendatenbanken sowie ein professionell aufgebautes, konzernübergreifendes Einkaufscontrolling sind aus Sicht des RPA geeignet, Einsparungen haushaltswirksam zu generieren. Ebenso ist die Effizienz der verschiedenen operativ tätigen Einkaufsorganisationen zu verbessern.

Im Gegensatz zur ursprünglich geplanten Zentralen Einkaufs-GmbH, die operativ tätig werden sollte, sieht das RPA die nun geplante DEG als zielführend und umsetzbar an. Auch die Kostensituation, insbesondere die für die Kernverwaltung nun deutlich geringer anfallende Mehrwertsteuer und die deutlich geringere Stellenausstattung der DEG werden in Bezug auf die HSP-Maßnahme als sinnvoll angesehen.

Es ist erfreulich, dass nach anfänglichen Startschwierigkeiten die Kritikpunkte aus der Verwaltung aufgenommen und in ein auch von KPMG/BrainNet als umsetzungsfähig angesehenes Modell umgesetzt wurden.

Wegen der geringen Stellenausstattung und der Aufgaben muss die Frage der Inhouse-Fähigkeit bei der DEG nur bei gebündelten Ausschreibungsverfahren im Einzelfall geprüft werden. Durch die geringe Stellenzahl ist ein „zwangsweiser“ Personalübergang nicht erforderlich; vielmehr sind hochqualifizierte und motivierte Beschäftigte eine wichtige Voraussetzung. Außerdem kann die Submissionsstelle beim „neutralen“ Rechtsamt verbleiben.

Die DEG kann sich auf die wichtige Aufgabe, günstigere Einkaufsstrukturen zu schaffen, konzentrieren und diese über Beratung und vertragliche Verpflichtung der Gesellschafter unter Nutzung bestehender Hierarchiewege in den operativ tätigen Einkaufsorganisationen umsetzen.

Die Finanzierung der GmbH zunächst für 2 Jahre durch einen anteilig von den Gesellschaftern zu zahlenden Betriebskostenzuschuss von jährlich ca. 2,039 Mio. EUR ist akzeptierbar, wenn für die Zukunft ein aufwandsbezogener Verrechnungsschlüssel entwickelt wird. Diese Kosten sind durch Einkaufseffekte in den jeweiligen Gesellschaften zusätzlich zu der HSP-Maßnahmenvorgabe zu kompensieren.

Die Gesellschaften verpflichten sich durch Verträge, die Strategien und Methoden sowie die gemeinsamen Einkaufsaktivitäten, die die DEG vorschlägt, in operativen Einheiten umzusetzen.

In der Kernverwaltung wird der Einkauf weiterhin dadurch optimiert, dass die HSP-Maßnahme 1-016001 umgesetzt und die eigenbetriebsähnliche Einrichtung ESD in die Kernverwaltung zurückgeführt wird. Wenn die Reorganisation für den Bereich der „Lieferungen und Leistungen“ (VOL-Beschaffungen) abgeschlossen ist und ein stabiler Einkauf unter Nutzung der neuen IT-Systeme und strategischen Vorgaben entstanden ist, sollte - wie in DS 13-1025 vorgeschlagen - die Sinnhaftigkeit der Zusammenlegung mit weiteren Einkäufern aus dem Baubereich geprüft werden. Bis dahin sollte in den städtischen Baubereichen der operative Einkauf durch Bündelung von Kernkompetenzen optimiert werden.

In einer späteren Phase könnte weiterhin die Ursprungsidee einer konzernweit agierenden Einkaufs-GmbH, die neben dem strategischen auch den operativen Einkauf durchführt, geprüft werden. Dazu muss die sich entwickelnde EU-Rechtsprechung insbesondere in Bezug auf die Inhouse-Fähigkeit einer solchen Gesellschaft weiter verfolgt werden.

Insofern befürwortet das RPA zur Sicherung des finanziellen Erfolges der HSP-Maßnahme „Konzernweiter Einkauf“ die nun dem Rat mit DS 13-1025 zur Entscheidung vorgeschlagene Gründung der DEG als strategische Einkaufs-GmbH.

Über den Einsatz strategischer Einkaufsinstrumente und -methoden sowie ein stringentes Einkaufscontrolling durch die DEG sollte es über entsprechende vertragliche Verpflichtungen und durch Nutzen vorhandener Hierarchieebenen gelingen, Einsparungen im konzernweiten Einkauf zu erzielen, trotz der Kosten für die neu zu gründende GmbH.

Das RPA wird die DEG bei operativen Vergaben nach den gleichen Regeln prüfen wie bisher ESD, IMD und andere städtische Einrichtungen. Ansonsten geht das RPA davon aus, dass auch in dieser Gesellschaft die gleichen Prüfrechte bestehen wie in den anderen Konzerngesellschaften.

Weiterhin wird das RPA die Umsetzung der HSP-Maßnahme unter Prüfung der aktuellen Annahmen und Umsetzungsvorschläge nach einer Probe- und Einführungsphase von max. 2 Jahren auf ihre Erfüllung hin untersuchen, um bei dieser wichtigen HSP-Maßnahme Sicherheit über die Erreichung des Finanzziels zu schaffen.

Gender Mainstreaming-Relevanz

☐ **Ja**

Die Darlegung der Geschlechterdifferenzierung erfolgt im Kontext der Drucksache, ggf. als Anlage zur Drucksache. (Dabei müssen z.B. Planungskriterien, Verordnungen, Rechtsgrundlagen, Richtlinien etc., die dem Vorschlag zu Grunde liegen, genannt werden. Wird eine auffällige Abweichung zwischen den Geschlechtern deutlich, ist diese hervorzuheben, zu analysieren und es ist darzulegen, wie die geschlechtsspezifischen Unterschiede berücksichtigt wurden.)

☒ **Nein**

Die Darlegung der Geschlechterdifferenzierung entfällt aus folgenden Gründen:

UNTERSCHRIFT