

## 6 Kosten der IuK in Ministerien - Eigenbesorgung oder Outsourcing -

**IuK-Ausstattung und -Betrieb sind mit durchschnittlich 220 € je Arbeitsplatz im Monat teurer als zunächst erwartet.**

**Vom Rechnungshof entwickelte Kennziffern liefern den Ministerien Anhaltspunkte für vertiefende Untersuchungen der Alternativen Outsourcing und Eigenbesorgung, um die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen.**

**Bei den hier untersuchten Behörden hat Outsourcing im Ergebnis keine finanziellen Vorteile gebracht. Gleichwohl sollten einzelne Leistungen, die Privatfirmen nachweislich besser und wirtschaftlicher erbringen können, auch künftig nicht selbst erbracht, sondern zugekauft werden.**

### 1 Untersuchungsobjekt

Trotz des inzwischen erreichten hohen Durchdringungsgrades der Landesbehörden mit IuK-Ausstattung, liegen bisher kaum gesicherte Erkenntnisse über die durch IuK verursachten Kosten z. B. bezogen auf einen Bildschirmarbeitsplatz (BSA) oder hinsichtlich anderer Kennziffern vor. Bekannt ist lediglich, dass für Einrichtung und Betrieb der IuK Jahr für Jahr Mittel in beachtlichem Umfang notwendig sind. Der RH hat daher bei vier Ministerien mit deren Unterstützung alle IuK-Ausgaben erhoben und Kostenkennziffern entwickelt sowie sich in weiteren Verwaltungen durch Akteneinsicht und Gespräche informiert. Ziel der Untersuchung war, herauszufinden und zu dokumentieren, wie hoch die monatlichen IuK-Gesamtkosten in den Ministerien bezogen auf einen BSA sind, und Anhaltspunkte für die Auswahl der wirtschaftlicheren Betriebsform (Eigenbesorgung oder Outsourcing bzw. Mischformen hiervon) zu gewinnen. Zwei der untersuchten Ministerien lassen sich ihre DV-Geräte gegen Bezahlung monatlicher Gebühren je BSA von einer Firma zur Verfügung stellen und die zum Betrieb erforderlichen Dienstleistungen überwiegend durch diese erbringen („Outsourcing-Ministerien – JuM und MWK“). Die beiden anderen untersuchten Ministerien haben die DV-Geräte durch Kauf selbst beschafft bzw. gemietet und erbringen die Dienstleistungen mit eigenem Personal (SM und WM).

Alle vier Ministerien haben eine angemessene IuK-Vollausstattung mit vernetzten DV-Geräten und mit zur Aufgabenerfüllung geeigneter Software. Hinsichtlich der IuK-Technik sind ihre Ausstattung und Aufgaben vergleichbar. Strukturdaten und einige Kennzahlen zeigt Übersicht 1.

Übersicht 1

Strukturdaten und Kennzahlen der untersuchten Ministerien

	JuM	MWK	SM	WM
	Outsourcing		Eigenbesorgung	
Strukturdaten				
Personalstellen gesamt	170,5	279,5	334	330
Bedienstete <sup>1)</sup>	186	305	351	350
IuK-Arbeitskraftanteile (AKA) für Aufgaben des Hauses <sup>2)</sup>	2,34	3,39	3,76	5,54
IuK-Haushaltsansatz	491 Tsd. €	754 Tsd. €	1.037 Tsd. €	839 Tsd. €
Anzahl Server gesamt	6	7	5	11
Anzahl PC gesamt	176	292	348	387
Anzahl PC an Arbeitsplätzen	168	272	308	318
Arbeitsplatzdrucker gesamt	165	275	314	243
IuK Fachverfahren	54	55	50	65
Kennzahlen				
DV-Ausstattungsgrad	90,32 % (168 von 186 Bediensteten)	89,18 % (272 von 305 Bediensteten)	87,75 % (308 von 351 Bediensteten)	90,86 % (318 von 350 Bediensteten)
AKA je 100 PC	1,33	1,16	1,08	1,43
AKA je 100 Benutzer	1,39	1,24	1,22	1,74
Benutzer je 1 AKA	71,79	80,23	81,91	57,04

1) Anzahl Bedienstete und Anzahl Personalstellen sind nicht identisch u. a. wegen Teilzeitkräften und einiger weniger nichtbesetzter Stellen.

2) Ermittelt durch Abfrage der Zeitanteile für IuK-Aufgaben unabhängig von der organisatorischen Zuordnung der Bediensteten.

2 Dienstleistungen Dritter

Den permanenten Kostenanstieg für IuK versuchen die Ministerien – koordiniert durch die Stabstelle Verwaltungsreform beim IM (StaV) – z. B. durch Erlass von Richtlinien und Vorgabe von Standards bezüglich einheitlicher Ausstattung oder auch durch Verlagerung von IuK-(Teil)-Leistungen auf private Anbieter (Outsourcing) zu bremsen.

2.1 Ziele und Chancen des Outsourcing

Ein wichtiger Grund für ein IuK-Outsourcing kann darin liegen, dass für eine kurzfristig notwendige Systemeinführung oder -umstellung entsprechend qualifiziertes Personal des Landes nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung steht. Auch kann z. B. eine kurze Einführungsphase aus einem Guss für Outsourcing sprechen. In der Vergangenheit ließen knappe Investitionsmittel aus dem Haushalt oft nur Umstellungen in kleinen Etappen zu. Im Übrigen führt die dem Outsourcing immanente Leasing- oder Mietkauffinanzierung zu einem transparenten Kostenausweis beim Nutzer. Die Buchung von Leasing- bzw. Outsourcingraten als konsumtive Ausgaben im Haushaltskapitel des Nutzers in der Hauptgruppe 5 macht gegenüber der Investitionsfinanzierung deutlich, dass es sich um typische Verbrauchsgüter ohne langfristigen Werterhalt handelt. Dies trägt zur Haushaltswahrheit und -klarheit bei und erhöht das Kostenbewusstsein. Die Selbsttäuschung, mit dem kreditfinanzierten Kauf eine dauerhafte Investition erworben zu haben, kann nicht erst aufkommen.

Ein weiterer Grund für das IuK-Outsourcing kann auch der Erwerb von aktuellem externen Know-how sein, welches den Landesbehörden insbesondere dann nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung steht, wenn am Markt Neuentwicklungen der Technologie oder im Software-Bereich eingeführt werden.

## 2.2 Outsourcing-Rahmenvertrag

Erste Erfahrungen in Outsourcing von IuK-Systemen hat der RH mit seinem Pilotprojekt gesammelt (s. Denkschrift 1998 Nr. 7).

Im Juli 1998 schloss das IM mit einem Unternehmen einen Rahmenvertrag zur Ausgliederung der Bürokommunikation (BK) und Übernahme dieser BK durch den Auftragnehmer. Dieser ist jeweils durch Einzelverträge je Behörde oder für einen ganzen Verwaltungszweig zu konkretisieren. Der Rahmenvertrag hat eine Laufzeit von fünf Jahren und verlängert sich bei Nichtkündigung jeweils um drei Jahre.

Ausgeschrieben war die sukzessive Vergabe der Beschaffung und des Betriebes der BK für 20.000 Arbeitsplätze. Das Land ist aber keine Abnahmeverpflichtung eingegangen und hat im Gegenzug dafür dem Auftragnehmer ein Sonderkündigungsrecht eingeräumt, wenn bis zu einem bestimmten Termin nicht mindestens 3.000 Arbeitsplätze abgenommen sind. Vor dem Outsourcing der BK in Flächenverwaltungen mit Dienststellen an vielen Orten wollte das Land die Praktikabilität bei den räumlich überschaubaren Piloten JuM und MWK mit zusammen rd. 450 Arbeitsplätzen testen.

### 2.2.1 Aufgabenverteilung

Wesentliche Aufgaben des Auftragnehmers sind die Planung des DV-Systems (sog. Distributed System Management Assessment [DSMA]), Geräte- und Softwareüberlassung, System und -Netzbetrieb sowie Benutzerbetreuung bzgl. der Bürokommunikation. Bei der Landesverwaltung verbleiben die Aufgaben Planung und Steuerung des DV-Einsatzes, Entwicklung, Pflege und Betrieb der Fachanwendungen sowie die Benutzerbetreuung bzgl. der Fachanwendungen.

### 2.2.2 Geräteaustausch und Softwareanpassung

Der Auftragnehmer ist verpflichtet, die Systemkonfiguration stets auf dem Level zu halten, den der Berechtigte zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Er ersetzt die Hardware und Software nach vier Jahren durch neues Equipment, das dem aktuellen Stand der Technik entspricht, grundsätzlich ohne zusätzliche Kosten für den Auftraggeber (Technologie-Refreshment).

### 2.2.3 Vergütung

Für die Bereitstellung der IuK-Ausstattung und Erbringung der Dienstleistungen erhält der Auftragnehmer eine monatliche Vergütung je Bildschirm-Arbeitsplatz von 81,73 € zuzüglich MwSt. (= 94,80 €). Diese Pauschale setzt sich zusammen aus Teilbeträgen für Hardware, Software, Dienstleistungen, Hotline- und Help-Desk-Service sowie Netzadministration.

Für die Hardwarepauschale stellt der Auftragnehmer als Arbeitsplatzgrundausrüstung einen marktgängigen PC, einen Monitor mit (damals) 15"-Bildschirmdiagonale und einen Arbeitsplatzdrucker sowie die zum Betrieb nötige Anzahl von Servern zur Verfügung. Eine qualitativ höherwertige Ausstattung, als im Rahmenvertrag vereinbart, ist mit zusätzlichen Kosten verbunden.

Altgeräte werden aus Gründen einer verlässlichen Funktionalität generell nicht in das neue BK-System integriert. Auf Verlangen übernimmt sie der Auftragnehmer gegen Bezahlung des Marktpreises, der jedoch regelmäßig unter dem Restbuchwert liegt.

Eine Bestandsaufnahme vor Vertragsbeginn (DSMA) sowie Schulungen und die Einbindung von Fachanwendungen in das BK-System werden zusätzlich vergütet, soweit sie nicht unter Beachtung der jeweils aktuellen Microsoft-Installationsregeln erstellt worden sind.

Mit dem Rahmenvertrag hat das IM für den öffentlichen Dienst in Baden-Württemberg – vom Pilotprojekt im RH abgesehen – Neuland betreten. Soweit bislang erkennbar, sind in dem Vertragswerk alle wesentlichen Sachverhalte geregelt; weiße Flecken sind insoweit nicht vorhanden. Der Vertrag enthält allerdings (notwendigerweise) einige unbestimmte Rechtsbegriffe, wie z. B. „auf zur Aufgabenerfüllung notwendigem Level“, „grundsätzlich ohne gesonderte Vergütung“, „aktueller Stand der Technik“. Daher überrascht nicht, dass bei seiner Durchführung häufig Auslegungsfragen aufgetreten sind.

Obwohl der Vertrag als solcher insgesamt nicht zu beanstanden ist, hatte der RH von Anfang an auf einige kritische Punkte hingewiesen:

- Durch den Rahmenvertrag kann eine Abhängigkeit entstehen, weil sich die Gerätenutzungsdauer und die Vertragslaufzeit unterscheiden; denn die Geräte werden nach vier Jahren ausgetauscht, die Vertragslaufzeit beträgt demgegenüber fünf Jahre.
- Das DSMA birgt die Gefahr der Bedarfsweckung in sich und ist teuer. JuM und MWK haben für Bestandsaufnahme und Konzepterarbeitung 33.234 bzw. 25.053 € bezahlt, eine größere Flächenverwaltung hätte 0,87 Mio. € zahlen sollen.
- Behörden beginnen mit ihrer IuK-Ausstattung nicht beim Stand Null. Wenn 1998 auch noch keine einheitliche Vollausrüstung erreicht war, so hatten sie doch schon vorher eine Teilausrüstung mit zur Aufgabenerfüllung weiterhin geeigneten Geräten, die mit der Betriebsaufnahme durch den Outsourcing-Partner ausgesondert wurden.

Trotz Outsourcing fällt beim Auftraggeber auf Dauer ein gewisser Aufwand an. Für Planung und Steuerung, für die Abwicklung der finanziellen Angelegenheiten, für Beschaffung von Verbrauchsmaterial und insbesondere für Betrieb und Betreuung der wichtigsten Geschäftsprozesse (Fachanwendungen) sowie nicht zuletzt für das Vertragsmanagement und die datenschutzrechtliche Überwachung, d. h. Kontakte zum Personal des Auftragnehmers und dessen Betreuung, wird nach wie vor Landespersonal gebunden. Allerdings dürfte die vom Land nach dem Rahmenvertrag zu zahlende Monatspauschale je BSA im Vergleich zu den in der Fachpresse genannten Pauschalen günstiger sein.

### 2.3 Einzelverträge

Der Rahmenvertrag wird durch Einzelverträge mit konkretisierenden Regelungen, z. B. bezüglich der Arbeitsplatzausstattung, der garantierten Verfügbarkeit oder auch der Erreichbarkeit des User-Help-Desks, ergänzt.

Auf Basis des Rahmenvertrages wurden die in Übersicht 2 aufgeführten Einzelverträge geschlossen:

#### Übersicht 2

##### Einzelverträge<sup>1)</sup>

Bez.	Jahr	Bereich	Anzahl Standorte	Anzahl BSA
JuM	1998	Ministerium	1	168
MWK	1998	Ministerium	1	277
KM	1999	Kultusverwaltung (Ministerium, OSÄ und SSÄ)	35	1.800
JuM	2000	Gerichte und Generalstaatsanwaltschaften	154	7.000
Summe			191	9.245

1) Das IM als Auftraggeber des Rahmenvertrages hat für seinen Geschäftsbereich keine Einzelverträge geschlossen.

Die Pilotanwender JuM und MWK haben von Anfang an eine höherwertige Ausstattung als im Rahmenvertrag vereinbart gewählt und bezahlen für größere Bildschirme, höherwertige Drucker und CD-ROM-Laufwerke auf vier Jahre berechnet einen Mehrpreis von 27.098 € bzw. 161.568 €. Man habe nicht hinter das bereits vorhandene Ausstattungsniveau zurückgehen können, um die notwendige Akzeptanz bei den Bediensteten zu schaffen. Die bessere Ausstattung sei Voraussetzung für den Abschluss einer Dienstvereinbarung mit dem Personalrat gewesen, argumentieren die Ministerien. Der Rahmenvertrag mit Preisangaben für einen demgegenüber geringeren Ausstattungsstandard ist offenbar in der Praxis nicht durchsetzbar, erweckt aber den Eindruck, damit könne eine günstige Neuausstattung erlangt werden. Dies wirft die Frage auf, wie praxisgerecht die Leistungsbeschreibung im Vertrag ist.

Die an den Outsourcing-Partner zu zahlenden Beträge allein lassen noch keine Aussage zum Gesamtaufwand und zur Wirtschaftlichkeit zu. Vielmehr fällt weiterer Aufwand an, wie z. B. für eigenes Personal, beigestellte, d. h. nicht dem Auftragnehmer gehörende Geräte, Verbrauchsmaterial und hausinternes Datennetz. Andererseits kaufen auch die Eigenbesorgungs-Ministerien SM und WM Leistungen ein, wenn auch in einem z. T. deutlich geringeren Umfang. Insofern handelt es sich bei allen vier Ministerien um unterschiedliche Ausprägungen eines IuK-Mischbetriebes.

Die Aufgabenverteilung zwischen Auftragnehmer und eigenem Personal zeigt Übersicht 3. JuM und MWK haben die Hauptpositionen vergeben, SM und WM erbringen die Aufgaben – in unterschiedlichem Umfang – überwiegend mit eigenem Personal.

Übersicht 3

Aufgabenverteilung

Aufgabe	JuM	MWK	SM	WM
O = überwiegend Outsourcing, E = eigenes Personal, T = teils/teils				
Planung, Koordination, Vertragsmanagement	E	E	E	E
Gerätebeschaffung <sup>1)</sup>	O	O	Miete	Kauf
Finanzierung	O	O	Miete	Kauf
Softwarebeschaffung für Betriebssystem und BK	O	O	E	E
Erstinstallation des BK-Systems	O	O	E	E
Systembetrieb einschließlich Gerätewartung	O	O	E	E
Benutzerbetreuung BK				
- First-Level-Service	O	O	T	E
- Second-Level-Service	O	O	E	E
Netzadministration	O	O	E	E
Beschaffung Verbrauchsmaterial	E	E	E	E
Schulungsplanung	E	E	E	E
Schulungsdurchführung	O	O <sup>2)</sup>	O	O
Fach- und Büroanwendungen				
- Entwicklung/Beschaffung	T <sup>3)</sup>	E	E	E
- Installation/Integration	O	O	E	E
- Benutzerbetreuung	E	E	E	E
Datensicherung	O	O	E	E
Elektronische Post: Installation und Betrieb	O	O	E	E

1) Wenige beigestellte Geräte wurden auch von den Outsourcing-Ministerien (JuM und MWK) selbst beschafft.

2) Einzelne Workshops wurden auch von eigenem Personal betreut.

3) Ursprüngliche Eigenentwicklungen werden zwischenzeitlich extern weiterentwickelt.

Die Mischform im SM mit überwiegender Eigenbesorgung, aber Gerätebeschaffung und deren Finanzierung durch Mietverträge, stellt eine besonders interessante Variante dar (s. auch Pkte. 4 und 5).

### 3 Kostenermittlung

Die mittleren jährlichen Kosten eines BSA wurden in Anlehnung an die TCO-Methode einer amerikanischen Unternehmensberatung (Gartner Group) ermittelt (TCO = Total Cost of Ownership; Gesamtkosten). Nach Aufnahme des vorhandenen Geräte- und Personalbestandes wurden an Hand der zahlungsbegründenden Unterlagen alle IuK-Personal- und Sachausgaben der vier Ministerien zusammengestellt und auf ein Jahr umgerechnet; jeder Betrag wurde sodann einer der in Übersicht 4 aufgeführten acht Kategorien zugeordnet.

Übersicht 4

Komponenten der TCO
1. Hardware
2. Software
3. Schulung
4. Benutzerbetreuung (Support)
5. Datennetz (LAN)
6. Systemverwaltung (Administration)
7. Installation
8. Externe Berater

Bei der Frage, welche Kosten als IuK-Kosten zu betrachten, welcher TCO-Komponente diese zuzuordnen und wie einzelne Beträge zu ermitteln sind, gibt es teilweise Ermessensspielräume. Die zu Grunde gelegten Berechnungsmethoden und die Kostenbestandteile der einzelnen TCO-Komponenten wurden gemeinsam und einvernehmlich mit den Ministerien festgelegt.

Ausgaben für Investitionen wurden auf die übliche Nutzungsdauer des Wirtschaftsgutes verteilt. Um Ausgabenschwankungen auszugleichen, wurden (konsumtive) Ausgaben, die unregelmäßig in unterschiedlicher Höhe anfallen, für einen längeren Zeitraum ermittelt und als Jahresdurchschnittswerte gerechnet.

Nicht in die Berechnung wurden aufgenommen:

- Ausgaben für passive Komponenten der Datennetze; diese differieren je nach baulicher Ausgangslage stark und könnten so das Ergebnis verzerren,
- Ausgaben für den Internetauftritt (Öffentlichkeitsarbeit),
- Overhead-Kosten; der auf das JuM und das MWK entfallende Anteil der beim IM zentral entstandenen Kosten für Vorbereitung, Abschluss und Betreuung des Rahmenvertrages ist nur schwer abgrenzbar,
- Anteilige Personalkosten für Arbeitszeit der PC-Benutzer während der Schulungen, unproduktive, d.h. nichtdienstliche Beschäftigung mit dem PC sowie Beratung und Unterstützung von Kollegen, soweit diese nicht zu den dienstlichen Aufgaben gehören.

Die unterschiedliche Größe der Ministerien wurde durch Umrechnung der Summe der IuK-Gesamtkosten auf einen BSA berücksichtigt. Bei der Berechnung geht es im Übrigen nicht um buchhalterische Genauigkeit, sondern um das Aufzeigen von Größenordnungen und Tendenzen.

#### 4 IuK-Gesamtkosten

Die Berechnung erbrachte die in Übersicht 5 dargestellten Beträge.

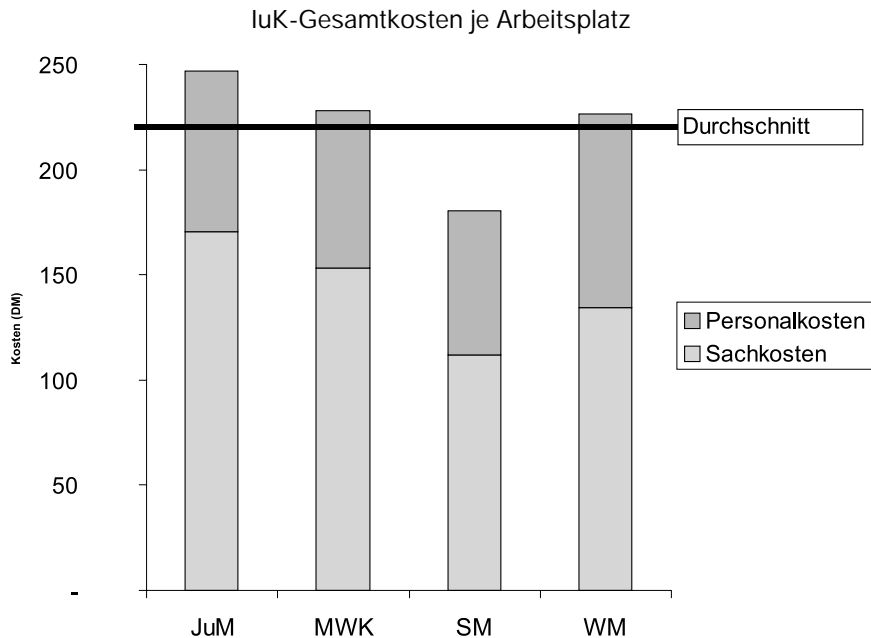
Übersicht 5

##### IuK-Gesamtkosten je Bildschirmarbeitsplatz

	Outsourcing			Eigenbesorgung			Gesamtdurchschnitt
	JuM	MWK	Durchschnitt	SM	WM	Durchschnitt	
	€	€	€	€	€	€	
Jahressumme <sup>1)</sup>	497.381	758.462	-	666.423	864.763	-	-
Anzahl BSA	168	277		308	318		
Jahresbetrag/BSA	2.961	2.738	2.849	2.164	2.719	2.442	2.645
Monatsbetrag/BSA	247	228	238	180	227	203	220
Aufteilung							
Sachkosten	170	153	162	112	134	123	143
Personalkosten	77	75	75	68	93	80	77

1) Vermindert um Einnahmen aus Mietzahlungen für einen dem Outsourcing-Partner überlassenen Büroraum, Vertragsstrafen und Erlöse aus Altgeräteverkauf.

Schaubild 1



Die niedrigsten Gesamtkosten je Arbeitsplatz fallen mit einem Betrag von rd. 180 € beim SM an, während das JuM mit rd. 247 € die höchsten Kosten aufzuweisen hat und damit um 37% über den niedrigsten Kosten liegt. MWK und WM haben annähernd gleich hohe Gesamtkosten, allerdings bei unterschiedlicher Zusammensetzung bezüglich der Anteile Personal- und Sachkosten.

## 5 Kostenaufteilung

Jedes Ministerium setzt neben den Standard-BK-Programmen wie Word und Excel auch Fachanwendungen ein, so z.B. das Registraturprogramm DSV, ein Personalverwaltungsprogramm oder auch ein Programm zur Abwicklung von bestimmten Fördermaßnahmen. Der Betrieb und die Betreuung aller Fachanwendungen fallen nicht unter die Outsourcingverträge. Um die Wirtschaftlichkeit der Outsourcingverträge beurteilen und einen Vergleich der IuK-Betriebsarten „Eigenbesorgung“ und „Outsourcing“ vornehmen zu können, müssen die Gesamtkosten daher in Standard-BK-Kosten einerseits und Kosten der Fachanwendungen andererseits aufgeteilt werden.

Jeder einzelne der in den Gesamtkosten enthaltene Teilbetrag wurde hierzu in Abstimmung mit den Ministerien einem der beiden Blöcke „Standard-BK“ oder „Fachanwendungen“ zugeordnet.

Den unter die BK im engeren Sinne und damit unter die Outsourcingverträge fallenden Anteil zeigt Übersicht 6.

### Übersicht 6

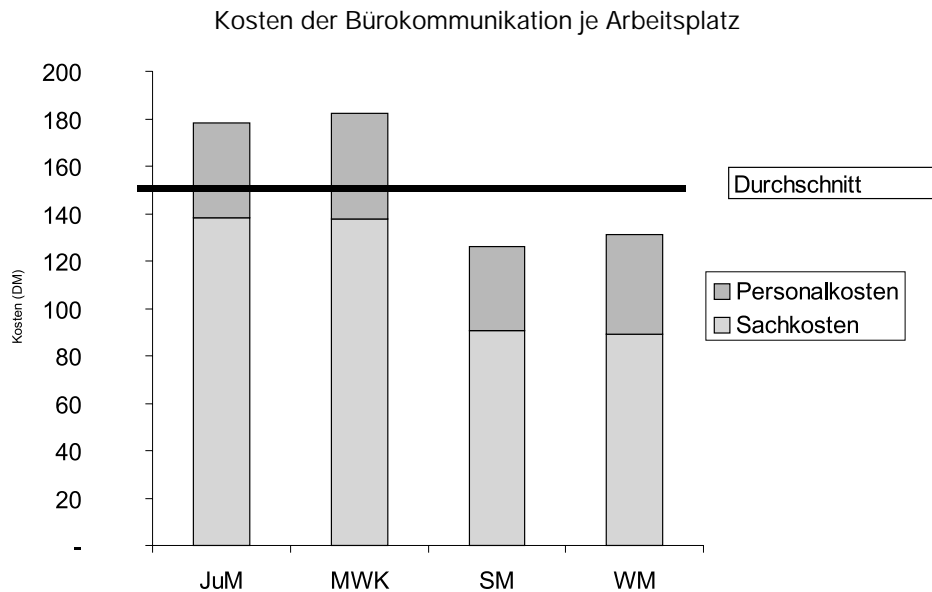
Anteilige Kosten für Bürokommunikation (ohne Fachverfahren)  
je Bildschirmarbeitsplatz und Monat

	Outsourcing			Eigenbesorgung			Gesamtdurchschnitt
	JuM	MWK	Durchschnitt	SM	WM	Durchschnitt	
	€	€	€	€	€	€	
Jahressumme <sup>1)</sup>	359.752	606.103	-	466.002	501.255	-	-
Anzahl BSA	168	277		308	318		
Jahresbetrag/BSA	2.141	2.188	2-165	1.513	1.576	1.545	1.855
Monatsbetrag/BSA	178	182	180	126	131	129	155
Aufteilung							
Sachkosten	139	138	139	90	89	90	114
Personalkosten	39	44	41	36	42	39	41

1) Vermindert um Einnahmen aus Mietzahlungen für einen dem Outsourcing-Partner überlassenen Büroraum, Vertragsstrafen und Erlöse als Altgeräteverkauf.



Schaubild 2



Wie Übersicht 6 und Schaubild 2 zeigen, haben die beiden Eigenbesorgungs-Ministerien niedrigere monatliche Kosten für die Bürokommunikation als die beiden Outsourcing-Ministerien.

Die Zahlen des JuM und des MWK enthalten auch (anteilige) Ausgaben und Einnahmen, die zu Beginn des Outsourcing (Pilotphase) angefallen sind und die im Regelbetrieb bzw. bei einer Vertragsverlängerung voraussichtlich nicht mehr anfallen („Anlaufkosten“). Bereinigt um die Einmalkosten für das DSMA (33.234 € bzw. 25.053 €) und um die Erlöse aus Geräteverkauf (46.578 € bzw. 83.035 €) erhöhen sich die durchschnittlichen Monatskosten bei diesen Ministerien von 181 € auf 184 €.

Der an den Outsourcing-Partner zu zahlende Preis deckt im Übrigen nur einen Teil des tatsächlichen Aufwandes ab, wie Übersicht 7 zeigt.

Übersicht 7

Kostenverursachung	JuM	MWK
Standard-BK-Kosten insgesamt	178 €	183 €
Monatsbeträge an den Outsourcing-Partner	105 €	108 €
Differenz	73 €	75 €
Anteil „eigenproduzierter“ Kosten an Gesamtkosten	41 %	41 %

Um ihre BK betreiben zu können, wenden die beiden Outsourcing-Ministerien über den an den Vertragspartner zu zahlenden Monatsbetrag hinaus also noch einmal 41% eigene Kosten auf. Möglicherweise liegt hier in Zukunft Rationalisierungspotential. Nach Beendigung der Pilotphase und sofern weiterhin Outsourcing-Lösungen realisiert werden, müssen die zusätzlichen „eigenproduzierten“ Personalkosten deutlich reduziert werden.

## 6 Nutzerzufriedenheit

Zur Gesamtbeurteilung der Wirtschaftlichkeit sind nicht nur finanzielle, sondern auch technische und sonstige Merkmale heranzuziehen. Die technische IuK-Ausstattung der vier Ministerien ist aus Nutzersicht vergleichbar. Die finanzielle Seite wurde in Pkt. 4 und 5 dargestellt. Als Qualitätsmerkmale wurden für diese Untersuchung die Zufriedenheit der IuK-Nutzer mit der DV-Ausstattung und mit der Betreuung definiert und ihr Erfüllungsgrad durch eine Umfrage erhoben.

Der Fragebogen umfasste rd. 20 strukturierte Einzelfragen. Je nach Fragestellung konnte die Meinung durch Ankreuzen von Schulnoten (1 - 6), einer Skala 1 - 5 oder durch Ankreuzen subjektiv empfundener Merkmale (meistens-häufig-selten; schnell-ausreichend-langsam) geäußert werden.

Das zusammengefasste Umfrageergebnis zeigt Übersicht 8.

### Übersicht 8

#### Umfrageergebnis

Zufriedenheit mit	Skala	JuM	MWK	SM	WM
- der IuK-Ausstattung und ihrer Performance	1 - 6	2,30 <sup>4</sup>	2,14 <sup>3</sup>	2,13 <sup>2</sup>	2,01 <sup>1</sup>
- der telefonischen Betreuung	1 - 5	1,93 <sup>2</sup>	1,94 <sup>3</sup>	2,13 <sup>4</sup>	1,58 <sup>1</sup>
- der Unterstützung Vor-Ort	1 - 5	1,95 <sup>4</sup>	1,80 <sup>3</sup>	1,66 <sup>2</sup>	1,44 <sup>1</sup>
- den Dienstleistern insgesamt	1 - 6	1,79 <sup>1</sup>	2,02 <sup>2</sup>	2,20 <sup>3</sup>	-
- dem IuK-Personal des Hauses	1 - 6	1,75 <sup>2</sup>	1,88 <sup>4</sup>	1,82 <sup>3</sup>	1,57 <sup>1</sup>

Hinweis: Die Hochzahlen bei den Noten stellen die Rangplätze dar.

Die Bediensteten aller vier einbezogenen Häuser sind überwiegend mit der IuK-Ausstattung und mit der Betreuung sehr zufrieden. Sowohl der telefonische Support über ein Call-Center des Outsourcing-Partners als auch die Vor-Ort-Unterstützung durch Firmenpersonal bieten nach dem Ergebnis dieser Umfrage keine messbaren Vorteile gegenüber der Betreuung durch Landesbedienstete.

Dieses Ergebnis lässt sich erklären: SM und WM haben ein dem Outsourcing vergleichbares Betreuungsumfeld geschaffen, in dem sie geschultes Personal in ausreichender Anzahl bereitgestellt und den Support vergleichbar einem Call-Center organisiert haben. Möglicherweise ist aber auch die Bereitschaft zu offener Kritik gegenüber einem fremden Dienstleister größer als gegenüber den eigenen Kollegen.

## 7 Sonstige Erkenntnisse

### 7.1 Kultusverwaltung

Die Kultusverwaltung hat 1999 einen Einzelvertrag über das Outsourcing der BK für 1.800 Bildschirmarbeitsplätze geschlossen. Bisher wurden 41 Dienststellen an 35 Standorten ausgestattet.

Der RH hat sich durch Gespräche und Akteneinsicht über den Projektstand informiert. Durch die Akten zieht sich ein roter Faden der Unzufriedenheit. Das zuständige Ministerium bestätigt, dass es mit dem Projektverlauf insgesamt nicht vollständig zufrieden ist:

- Über 30 % der Installationen konnten wegen unvollständig erbrachter Leistungen erst nach diversen Nachbesserungen abgenommen werden.
- Alle Anforderungen, die über die einfache Installation von BK-Programmen hinausgehen, bereiten dem Auftragnehmer offenbar Schwierigkeiten. Die Rede ist von häufig wechselndem Personal, das sich mit den behördlichen Gegebenheiten nicht auskennt und das darüber hinaus mit unzulänglicher Dokumentation der Systemparameter durch seine Vorgänger zu kämpfen hat. Insbesondere wirft die Einbindung bzw. Wiederinbetriebnahme von Fachverfahren nach Systemstörungen immer noch massiv Probleme auf.
- Das Ministerium beklagt auch einen hohen Aufwand für Kontrolltätigkeiten. Die Abrechnungen müssten aufwendig überprüft, häufig beanstandet und berichtigt werden.

Wegen der Unzufriedenheit mit den Leistungen der Firma hat die Kultusverwaltung bisher von der Ausstattung weiterer Dienststellen auf Basis des bestehenden Vertrages abgesehen, sondern sucht nach Alternativen.

Das vom RH als teuer und teilweise nicht notwendig eingestufte DSMA hat die Kultusverwaltung im Übrigen nur bei einem Teil ihrer Dienststellen durchführen lassen und damit die Richtigkeit der Ansicht des RH belegt, dass ein flächendeckendes und daher teures DSMA nicht generell erforderlich ist.

Dieses Ministerium beschäftigt weiterhin eigenes IuK-Personal im Umfang von 21,51 AKA (davon angabegemäß 5,7 AKA für BK). Auch sei sein IuK-Fachzentrum zunehmend gezwungen, Leistungen selbst zu erbringen.

## 7.2 Gerichte und Generalstaatsanwaltschaften

Das JuM hat einen Outsourcing-Einzelvertrag für rd. 7.000 Bildschirmarbeitsplätze an 154 Standorten geschlossen. Durch seine beratende Mitarbeit in den Gremien des Landessystemkonzeptes und durch vorliegende Schriftstücke ist dem RH bekannt, dass sich die Erwartungen an das IuK-Outsourcing auch in diesem Geschäftsbereich nicht vollständig erfüllt haben. Nach Aktenlage beklagt dieser Geschäftsbereich insbesondere, dass die Dokumentation der Systemparameter (Betriebskonzept und -handbuch) „absolut mangelhaft“ und der Aufwand für Vertragsmanagement und Überprüfung der Abrechnungsunterlagen unverändert hoch sei.

## 7.3 Polizei

Die Landespolizei beabsichtigte, ihre Dienststellen ebenfalls über den Outsourcingvertrag auszustatten. Inzwischen ist sie aus verschiedenen Gründen von den Plänen abgerückt (s. Beitrag Nr. 9).

## 8 Bewertung

Der Grundgedanke, Leistungen, die nicht zum behördlichen Kernauftrag gehören, nicht selbst zu erbringen, sondern einzukaufen, soweit die Wirtschaftlichkeit belegt ist, wird vom RH mitgetragen. Der Abschluss des Rahmenvertrages durch das IM mit Durchführung der Pilotvorhaben war insoweit eine richtige Entscheidung. Denn erst dadurch liegen vergleichbare Fakten vor. Das IM hat damit auch dem Prüfungsgebot der Entstaatlichung bzw. Privatisierung unter Marktbedingungen nach § 7 Abs. 1 LHO Rechnung getragen. Ob die Vergabe der Benutzerbetreuung und des Systembetriebes ein geeignetes Outsourcingfeld ist, bleibt nach den bisherigen Erfahrungen aber eher fraglich. Denn die Ministerien mit weitgehender Eigenbesorgung haben insgesamt geringere Kosten als die Ministerien mit überwiegendem Outsourcing bei vergleichbarer Qualität.

Bei Wirtschaftlichkeitsüberlegungen im Zusammenhang mit Outsourcing können Faktoren wie das unterschiedliche Gehaltsniveau der Firmenmitarbeiter im Vergleich zu jungen Staatsbediensteten, die Gewinnerzielungsabsicht des Auftragnehmers und dessen Steuerpflicht, insbesondere die auf die Personaldienstleistungen entfallende Umsatzsteuer, nicht außer acht bleiben.

Eines der Hauptargumente für den Outsourcingvertrag war, das Land habe zu wenig oder zu wenig geeignetes Personal um seinen Bediensteten kurzfristig qualitativ hochwertige BK-Systeme zur Verfügung stellen zu können. Obwohl es auch für den Auftragnehmer ebenfalls nicht leicht ist, bei der gegebenen Marktsituation geeignetes Personal zu finden, wäre ohne die Bereitstellung des Personals durch den Outsourcer eine Einführung und Neuausstattung – ein sog. Roll-Out – im stattgefundenen Umfang und Zeitrahmen in den Flächenverwaltungen möglicherweise nicht machbar gewesen. Die Mitarbeiter des Auftragnehmers haben aber in ihrem Werdegang in der Regel „nur“ mit dem Einsatz weitverbreiteter Software für Unternehmen Erfahrungen sammeln können („Standardsoftware“, wie z. B. Buchhaltung, Fakturierung, Lagerwirtschaft, Kosten- und Leistungsrechnung). Demgegenüber hat das Land in einem erheblichen Umfang von Verwaltungszweig zu Verwaltungszweig unterschiedliche und nicht standardisierbare Anwendungen im Einsatz, die höhere Anforderungen an Installation, Betrieb und Betreuung stellen („Spezialsoftware“ z. B. Schulverwaltung, Justiz, Steuer, Polizei, Förderwesen). Auf diese Vielfalt mit ihren gesetzlich vorgegebenen Rahmenbedingungen war das externe Firmenpersonal nicht ausreichend vorbereitet gewesen.

Nach dem Vertrag ist die Betreuung aufgeteilt auf Personal des Auftragnehmers (BK) und Landespersonal (Fachverfahren). Die Praxis berichtet hier über Schwierigkeiten und Abgrenzungsprobleme; die IuK-Anwender wenden sich mit allen Fragen in der Regel zunächst an ihre Landeskollegen.

## 9 Empfehlungen

**9.1** IuK-Outsourcing, wie es der Rahmenvertrag regelt, ist zwar ein weiter Sammelbegriff für ein umfangreiches Leistungspaket, er deckt jedoch nicht alle zum BK-Betrieb notwendigen Leistungen ab. Rückblickend scheint es weniger empfehlenswert, Einmal- und Dauerleistungen in einen einzigen Rahmenvertrag mit langjährigen Bindungen zu packen. Denn in diesem Fall kann auf die unterschiedlichen Gegebenheiten und Anforderungen (z. B. üblicher Bürobetrieb gegenüber Rund-um-Betrieb bei der Polizei) und auf die Marktdynamik nur unzureichend eingegangen werden. Die notwendigerweise zu beziehenden Dienstleistungen sollten projektbezogen einzeln geplant und in den möglichen und sinnvollen Vertragsvarianten ausgeschrieben werden („Parallelausschreibung“). IuK-Geräte sollten die Behörden, die sich für Eigenbesorgung entscheiden, jedoch vermehrt über zentrale Ausschreibungen des FM beschaffen, sofern sich die dort erzielten Preise als wirtschaftlich erweisen.

**9.2** Wenn für eine notwendige und in einem kurzen Zeitraum zu realisierende Systemeinführung oder -umstellung des Landes Personal quantitativ und qualitativ nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung steht, kann Outsourcing ein Weg sein, um die Behörden zügig mit der notwendigen IuK-Infrastruktur auszustatten. Jedoch wäre auch in diesem Fall die Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Sofern Outsourcing sich dabei als teurere Lösung erweist, ist noch einmal sorgfältig abzuwägen und zu dokumentieren, ob die Dringlichkeit oder andere wichtige Aspekte des Projekts – wie z. B. gesetzliche Vorgaben – den Mehraufwand rechtfertigen.

**9.3** Nicht in ausreichender Höhe veranschlagte Haushaltsmittel für den Kauf der DV-Ausstattung sind hingegen kein ausreichendes Argument für Outsourcing; stets muss die Wirtschaftlichkeit überprüft und nachgewiesen werden.

**9.4** Die dem Outsourcing immanente Leasing- oder Mietkauffinanzierung führt zu einem transparenten Kostenausweis im Haushalt des Nutzers, weil Leasing- bzw. Outsourcingraten als konsumtive Ausgaben in der Hauptgruppe 5 des Landeshaushalts gebucht werden. Sie trägt zu einem erhöhten Kostenbewusstsein und zur Haushaltswahrheit und -klarheit bei.

**9.5** Ob das Land seine IuK-Ausstattung unmittelbar oder durch Zwischenschaltung von Dienstleistungsfirmen finanzieren und ganz oder teilweise betreiben lassen soll, muss in der Entscheidungsphase zumindest durch statische Kostenvergleichsrechnungen oder besser durch dynamische Ausgabenvergleichsrechnungen (mit Barwerten oder Annuitäten) analysiert werden.

**9.6** Basis für Wirtschaftlichkeitsrechnungen sollten die Ergebnisse von Parallelausschreibungen sein.

**9.7** In Outsourcing-Verträgen sollten Planung (DSMA), Beschaffung, Einführung (Roll-Out) und Betrieb getrennt geregelt und bepreist werden. Mischkalkulationen mit Gesamtpreisen sind zwar einfacher, aber wenig transparent.

- Derzeit erhält der Vertragspartner in der Planungsphase für die flächendeckende Erhebung des Ist-Zustandes und für Erarbeitung eines Sollkonzept bei einer Flächenverwaltung Millionenbeträge. Hier müsste eine repräsentative Erhebung mit Firmenunterstützung ausreichen. Das Land sollte mit seinem DV-Personal überwiegend selbst in der Lage sein, seine vorhandenen (und dokumentierten) Datennetze sowie die vorhandene IuK-Ausstattung zu erheben und die zukünftig erforderliche zu beschreiben, auch wenn in der Einführungsphase bei größeren Projekten eine zusätzliche externe Unterstützung nötig sein kann.
- Für die Betriebsphase ist externe Unterstützung für die Benutzerbetreuung und den Systembetrieb nicht zwingend erforderlich. Die Anwender haben zunehmend eigene DV-Erfahrungen, der Charakter des Neuartigen geht mehr und mehr zurück. Geräte und Software sind betriebsicherer und Ausfälle damit seltener geworden. Die Möglichkeiten der Fernwartung und -betreuung haben sich erheblich verbessert, von einer Person können mehr Geräte betreut werden als früher. Für Betrieb und Betreuung der Fachverfahren und für weitere Aufgaben wird auch im Falle des Outsourcing Landespersonal benötigt. Diese Aspekte sind in Kostenvergleichsrechnungen mit zu berücksichtigen.

**9.8** Der RH hat zusammen mit dem Bundesrechnungshof „Leitsätze für die Prüfung von IT-Outsourcing“ formuliert und dabei Kriterien für die erfolgreiche Konzeption und Durchführung von IuK-Outsourcingvorhaben erarbeitet. Diese enthalten Tabellen mit Pro- und Contra-Argumenten, welche jeweils durch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung zu belegen sind. Die Leitsätze sind hilfreich für den Auswahl- und Entscheidungsprozess; sie sollten in Zukunft von den Behörden des Landes in ihre Beschaffungsentscheidungen einbezogen werden.

## **10** Stellungnahme des Innenministeriums

Die Feststellung, dass die einbezogenen Ministerien eine angemessene IuK-Ausstattung mit zur Aufgabenerfüllung geeigneter Software haben und insofern miteinander vergleichbar und als Benchmarkingobjekte geeignet sind, wird nicht bestritten. Die Untersuchung des RH habe wertvolle Hinweise für den Einsatz der BK und speziell für das Outsourcing geliefert. Seit Aufnahme des Regelbetriebes nach der Pilotphase sei allerdings der eigene Personalaufwand zurückgegangen, im MWK z. B. von 3,39 auf unter 3,0 Personalstellen.

Die finanziellen Ergebnisse mögen im Vergleich der untersuchten Ministerien durchaus zutreffen, gingen aber am Kern vorbei, schreibt das IM, weil gerade der Mangel an eigenem Betreuungspersonal ein maßgebendes Motiv für das Outsourcing gewesen sei.

Es sei im Falle des Outsourcing keineswegs zwingend, eigene IuK-Personalkosten des Landes zurückzuführen, wie der RH meint. Das freiwerdende Personal sollte vielmehr für die Betreuung von Grundverfahren (wie HMS und DSV) sowie für weitere Fachanwendungen eingesetzt werden.

Das IM sieht keine Gefahr der Bedarfsweckung durch das DSMA. Dieses sei insgesamt notwendig und auch jeweils angemessen honoriert worden. Auch seien die Kosten des DSMA in keinem Fall dafür verantwortlich, dass ein Ressort einen Outsourcing-Einzelvertrag abgelehnt habe. Der RH hat jedoch bereits in der Denkschrift 1999 (S. 94) Nr. 11 Pkt. 9 belegt, dass ein Outsourcing-Angebot wegen eines DSMA in Höhe von 0,87 Mio. € letztendlich nicht weiterverfolgt wurde. Das JuM weist zusätzlich darauf hin, dass Bestandsaufnahmen und Informationssammlungen für das DSMA in 140 Behörden weitgehend durch eigenes Personal vorgenommen wurden.

Der RH könne nicht davon ausgehen, dass beim Vorgehen nach seinen Empfehlungen günstigere Preise am Markt erzielt werden könnten. Letztlich sei der am Markt erzielte „äußerst günstige“ Preis Ursache für die notwendigen Zusatzleistungen von JuM und MWK. Es sei durchaus möglich, dass der Gesamtpreis von rd. 180 € (einschließlich der eigenen Personal- und Sachkosten) je Arbeitsplatz und Monat für die Standard-BK dem realistischen Marktpreis für Outsourcingleistungen entspreche. Der RH solle mit seinen Ausschreibungsempfehlungen keine unbelegbaren Hoffnungen wecken.

## 11 Schlussbemerkung

Festzuhalten bleibt, dass Behörden mit einem „Marktpreis“ von 180 € für das ausgeschriebene Leistungspaket nach dem Ergebnis dieser Untersuchung ohne weiteres konkurrieren können. Der RH warnt trotzdem davor, nach der ersten Ernüchterung eine gegenteilige Extremposition einzunehmen. Das Privatisierungsgebot gilt weiterhin. In jedem Einzelfall ist die Frage „make or buy“ erneut zu prüfen. Die den Ministerien vorliegenden Unterlagen aus dieser Untersuchung zeigen Möglichkeiten auf, wie sowohl bei Eigenbesorgung als auch bei Outsourcing verschiedene Teilaspekte zu optimieren sind und wie über die vorgeschlagenen Kostenkennziffern sowohl Ausschreibungsergebnisse als auch der laufende Betrieb sachgerecht beurteilt werden können. Ein systematischer und regelmäßiger Benchmarkingprozess bei allen Ministerien und nachgeordneten Behördengruppen nach der TCO-Methode sollte angestrebt und vom IM (StaV) initiiert und koordiniert werden.