

Auszug aus

# Denkschrift 2011

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 5

IuK-Ausgaben für Dienstleistungen Dritter



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **luK-Ausgaben für Dienstleistungen Dritter**

**Die Landesverwaltung kauft jährlich für mehr als 120 Mio. Euro luK-Dienstleistungen ein. Mindestens 10 Mio. Euro hiervon können schon durch ein zentrales Vertragsmanagement eingespart werden.**

### **1 Ausgangslage**

Der Rechnungshof hat im August 2009 mit der Beratenden Äußerung „Neuausrichtung der Organisation der Informations- und Kommunikationstechnik (luK) in der Landesverwaltung“ (Landtagsdrucksache 14/5032) eine Bestandsaufnahme der luK-Organisation und -Ausstattung vorgenommen und dabei ein Einsparpotenzial von 40 Mio. Euro aufgezeigt. 2010 hat die Finanzkontrolle einen Teilbereich hiervon, nämlich die luK-Ausgaben für Dienstleistungen Dritter, vertiefend untersucht. Mit dieser Erhebung wurde erstmals ein landesweiter Überblick über Art und Umfang der von den Dienststellen des Landes eingekauften luK-Dienstleistungen - ohne den Wissenschaftsbereich - gewonnen.

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Gesamtausgaben**

Die Landesverwaltung hat für luK-Dienstleistungen aus 1.500 laufenden Verträgen 2008 rund 120 Mio. Euro und 2009 rund 125 Mio. Euro ausgegeben. Auftragnehmer waren zu 84 Prozent private Unternehmen und zu 16 Prozent die „öffentliche Hand“.

Die größten Auftraggeber waren mit rund 42 Mio. Euro das Innenministerium, mit knapp 34 Mio. Euro das Justizministerium und mit 14 Mio. Euro das Finanzministerium. Die Ausgaben verteilten sich auf folgende Dienstleistungsarten:

Tabelle: Ausgaben je Dienstleistungsart/Kategorie

Kategorien	2009		
	Laufende Verträge	Ausgaben	
		In Euro	In Prozent
Software - Installation, Betrieb, Anwenderunterstützung und Anwendungsbetreuung (Support)	579	28.579.597	23
Software - Entwicklung	269	24.255.993	19
Netz	44	20.704.282	17
Outsourcing der Bürokommunikation, extern	4	15.713.798	12
Beratung	140	12.497.357	10
Hardware - Installation, Betrieb, Wartung	197	8.806.014	7
Mischvertrag	83	8.367.955	7
Outsourcing der Bürokommunikation, intern	10	4.259.653	3
Personalleihe	30	1.126.769	1
Schulung	164	921.715	1
Summe	1.520	125.233.135	100

Hiernach entfallen allein auf die Entwicklung von Software und deren Installation, Betrieb und Support 42 Prozent (53 Mio. Euro) der gesamten gemeldeten Ausgaben für IuK-Dienstleistungen.

Von den mehr als 1.500 Verträgen sind 69 Prozent freihändig vergeben worden, 9 Prozent in einem förmlichen Verfahren (Ausschreibung national, europaweit, Verhandlungsverfahren usw.), 20 Prozent nach anderen Grundlagen (z. B. Rahmenverträge und Kooperationen). Zwei Prozent betreffen freiberufliche Tätigkeiten.

## 2.2 Fehlender Gesamtüberblick

Die Ressorts - teilweise sogar mehrere Organisationseinheiten innerhalb eines Ressorts - kaufen ihre Leistungen getrennt ein. Den Vergabestellen ist oft nicht bekannt, wer, wann und in welchem Umfang Aufträge gleichen Inhalts vergeben hat oder vergeben will. Höhere und für vergleichbare Leistungen unterschiedliche Stundensätze sind die Folge. Eine Bündelung würde zu höheren Auftragsvolumina und zu günstigeren Preisen führen. Ein Stundensatz-Benchmark auf der Basis der Ausgaben von 2008 und 2009 ergibt ein jährliches rechnerisches Einsparpotenzial von mindestens 10 Mio. Euro, wenn als Benchmark der drittgünstigste Stundensatz genommen wird. Darüber hinaus lassen sich durch konkrete Einzelmaßnahmen (wie z. B. einheitliche Vorgaben bei der Softwareentwicklung und Verzicht auf unnötige Verträge) weitere Einsparungen erzielen.

### 2.3 Rahmenverträge

An vielen Stellen in der Landesverwaltung fallen im IuK-Bereich gleiche Aufgaben an, die unkoordiniert angegangen werden. Dieses Problem ist der Landesverwaltung bekannt. Insbesondere das Innenministerium versucht gegenzusteuern, indem es Rahmenvereinbarungen schließt, an welchen auch andere Dienststellen partizipieren können. Ziel dieser Vorgehensweise ist zu verhindern, dass zu den Rahmenvereinbarungen zusätzlich inhaltsgleiche weitere Verträge geschlossen werden. Dies gelang dem Innenministerium nicht einmal im eigenen Geschäftsbereich:

Das Land hatte mit Microsoft Deutschland GmbH (Microsoft) einen Unterstützungsvertrag mit einer Laufzeit bis September 2006 geschlossen. Der Rechnungshof hatte gefordert, den Nachfolgevertrag öffentlich auszuschreiben und das Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg (IZLBW) als Kompetenzzentrum für Microsoft-Produkte zu stärken. Der Nachfolgevertrag mit einem anderen Unternehmen hatte ein Volumen von 335.000 Euro. Er enthielt nach einer landesweiten Bedarfsabfrage Beratungsleistungen zu Microsoft-Produkten für das IZLBW und das Landeszentrum für Datenverarbeitung (LzFD). Darüber hinaus konnten aber auch andere Dienststellen Leistungen aus dem Vertrag in Anspruch nehmen. Dennoch hat das IZLBW für den NATO-Gipfel 2009 weitere Unterstützungsleistungen direkt bei Microsoft eingekauft. Zusätzlich hat das Landespolizeipräsidium für und mit der Akademie der Polizei weitere drei Einzelverträge über insgesamt 500.000 Euro an Microsoft vergeben. Die beauftragten Unterstützungsleistungen hätten im Nachfolgevertrag berücksichtigt werden können. Hinzu kommt, dass bei den drei Einzelverträgen das Vergaberecht nicht beachtet wurde.

### 2.4 Überflüssige Verträge

Langjährige Vertragslaufzeiten bzw. automatische Vertragsverlängerungen ohne Neuausschreibung führen dazu, dass Verträge automatisch weiterlaufen. Preise werden nur selten marktgerecht angepasst. Erfolge sind nachweisbar, wenn die Behörden tätig wurden. In einem Fall konnte das Finanzministerium Wartungskosten durch Neuverhandlung nach Vertragsablauf um 20 Prozent reduzieren. Dies belegt die Notwendigkeit von Überprüfungen. Andererseits stellt das Finanzministerium dem Leiter einer IuK-Einheit seit 2003 einen Dauerberater mit sehr allgemeiner Aufgabenbeschreibung zur Seite, dessen Vertrag sich automatisch vierteljährlich verlängert und der jährlich 250.000 Euro kostet. Vorgesehen war die Beratung für die Aufbauzeit der Einrichtung.

2008 und 2009 wurde für eine halbe Million Euro Vergabesachverständig eingekauft, angeblich weil eigener Sachverständig fehlt. Das Land beschäftigt im geprüften Bereich mehr als 2.000 Vollzeitäquivalente mit IuK-Aufgaben. Aus diesem Personalkörper müssten wenige Personen für Vergaberecht spezialisiert werden können. Wenn dieses nicht gelingt, ist das ein Zeichen für mangelndes Management. Entsprechendes Vergabewissen ist in der Landesverwaltung bereits vorhanden, vor allem in der Finanzverwaltung, aber auch in anderen Ressorts. Allein im Geschäftsbereich des Innenministeriums gibt es mindestens vier ausgewiesene Vergabekjuristen (Referat 54,

Referat 34, IZLBW und Logistikzentrum Baden-Württemberg), hinzu kommt der Vergabesachverständigen bei den Regierungspräsidien. Der Einkauf von Vergabesachverständigen ist deshalb überflüssig.

2008 wurden für Beratung 10,3 Mio. Euro und 2009 12,5 Mio. Euro ausgegeben. Nur in Einzelfällen wurde zuvor geprüft, ob die Beratung auch im Wege der Amtshilfe innerhalb der Landesverwaltung hätte geleistet werden können. Insoweit wird auf die Eckpunkte des Bundesrechnungshofs für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung verwiesen (siehe Band 14 BWV-Schriftenreihe).

## **2.5 Einhaltung der Vergabevorschriften**

In vielen Fällen ist nicht durch aussagekräftige Unterlagen belegt, dass die Vergabe an Externe notwendig und wirtschaftlich war. Häufig wird die externe Vergabe mit fehlendem Personal und/oder fehlendem Sachverstand begründet. Da Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit messbaren Zielen oft nicht durchgeführt werden, sind auch Erfolgskontrollen nur bedingt möglich.

Bei 276 freihändig vergebenen Aufträgen überschritten die Auftragswerte die für eine freihändige Vergabe zulässigen Betragsgrenzen. In den Meldungen der Ressorts fehlte in 119 dieser Fälle die Begründung oder sie war nicht stichhaltig. Dabei wurde in den zwei untersuchten Jahren ein Auftragsvolumen von mehr als 9 Mio. Euro unzulässig freihändig vergeben.

## **2.6 Fachverfahren**

Den größten Ausgabeposten mit jährlich nahezu 53 Mio. Euro bilden Softwareentwicklung und Softwarebetrieb, -support und -installation. 39 Prozent der Ausgaben (9,4 Mio. Euro) für Softwareentwicklung gibt allein das Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz aus. Für diese Leistungen wurden 490 verschiedene Anbieter beauftragt. Die Vielfalt wirkt zwar der Abhängigkeit von einzelnen Unternehmen entgegen, gleichwohl ist sie der Wirtschaftlichkeit der LuK des Landes abträglich. Denn diese Auftragnehmer wenden unterschiedliche Methoden, Entwicklungswerkzeuge und Basistechniken an. Mit einer standardisierteren Technik und Vorgehensweise wären die Entwicklung und der Betrieb deutlich billiger.

Das Land hat allerdings bislang in seinen eigenen Softwareentwicklungsstellen keine verbindlichen einheitlichen Regeln wie Standards oder Vorgehensmodelle eingeführt und kann damit auch seinen Auftragnehmern keine vorgeben. Dadurch wird die Systemvielfalt erhöht.

## **2.7 Personalgestaltung**

Einzelne Dienststellen beschäftigen auch externes Personal auf Dauer. An eine Person wurden für zwölf Jahre LuK-Sachbearbeitertätigkeit 1,8 Mio. Euro gezahlt. Ein Mitarbeiter des gehobenen Dienstes hätte 960.000 Euro gekostet.

### 3 Empfehlungen

In seiner Beratenden Äußerung zur IuK hatte der Rechnungshof empfohlen, die beiden Rechenzentren IZLBW und LZfD sowie weitere Organisationseinheiten aus der gegliederten IuK-Landschaft in einem einheitlichen Systemhaus mit mehreren Betriebsstätten stufenweise zusammenzuführen, das einem IuK-Gesamtverantwortlichen (CIO) zugeordnet ist. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung bestätigen die Notwendigkeit eines landesweiten Systemhauses auch zur Beschaffung von IuK-Dienstleistungen.

In einem landesweiten Systemhaus könnten gleiche oder vergleichbare Leistungen zu günstigen Konditionen mit vergleichbaren Stundensätzen eingekauft werden. Zahlreiche Vergaben könnten gebündelt und entsprechender Vergabesachverstand an zentraler Stelle vorgehalten werden. Die Vergaben wären dadurch kostengünstiger, Personal könnte eingespart und Vergabemängel vermieden werden. Durch eine einheitliche und weniger kleinteilige Vorgehensweise bei der Ausschreibung der Leistungen könnten auch den Auftragnehmern technische Standards vorgegeben werden, die die Betriebskosten senken. Eine zentrale IuK-Vergabestelle könnte Rahmenvereinbarungen bedarfsgerechter schließen und steuern. Sie könnte auch Haushaltsmittel sperren, bis die vom Haushaltsrecht vorgeschriebenen Unterlagen, wie Leistungsbeschreibungen, Vorhabensanzeigen oder Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorliegen.

Auch schon vor der Einrichtung eines landesweiten Systemhauses sind folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- IuK-Dienstleistungen sollten künftig nur noch beschafft werden können, wenn die Notwendigkeit stichhaltig begründet ist und eine durch Erfolgskontrollen überprüfbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorliegt.
- Die nach der Landeshaushaltsordnung erforderlichen begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen sollten von einer zentralen Stelle eingefordert werden, die bei der Erarbeitung auch Hilfestellung geben kann.
- Die Beschaffungsanordnung sollte nicht nur die gemeinsame Beschaffung von IuK-Gegenständen, sondern auch von IuK-Dienstleistungen zur Pflicht machen.
- Die vom Rechnungshof geforderte und vom Landtag gebilligte Standardisierung und Bündelung bei der Softwareentwicklung muss unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit mit mehr Nachdruck als bisher umgesetzt werden, weil sie auch strategische Überlegungen zum landesweiten Softwareeinsatz erleichtert.
- Das Vertragsmanagement muss verbessert werden. Wartungs- und Supportverträge müssen regelmäßig überprüft werden, ob sie noch notwendig sind und der Preis noch marktgerecht ist.
- Um den Vergabevorschriften leichter gerecht werden zu können, sollten verbindliche Vorgaben gemacht und ein elektronischer Vergabeleitfaden bereitgestellt werden.

#### **4 Stellungnahmen der Ministerien**

Bis auf die Einführung eines einheitlichen Systemhauses wollen die Ressorts die empfohlenen Maßnahmen aufgreifen und soweit möglich umsetzen.

Die Stellungnahmen zum einheitlichen Systemhaus reichen von umfassender Zustimmung bis zur völligen Ablehnung.

Das aufgezeigte jährliche Einsparpotenzial von 10 Mio. Euro wird von einzelnen Ressorts infrage gestellt.

Der im Geschäftsbereich des Finanzministeriums beschäftigte Dauerberater habe inzwischen andere Aufgaben. Der Vertrag werde gekündigt.

Die betroffenen Ministerien haben zugesagt, ihre Wartungs- und Supportverträge sowie lang laufende Verträge auf Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.

#### **5 Schlussbemerkung**

Die Ressorts, welche die Vergaben nicht an einer Stelle zentralisieren wollen, verfügen über ein vergleichsweise hohes IuK-Budget und eigene IuK-Fachzentren. Aus Ressortsicht ist es verständlich, dass sie über diese Mittel selbst entscheiden und nicht von einer zentralen Vergabestelle (in einem Systemhaus) abhängig sein wollen. Gleichwohl kann die Vielzahl der externen Aufträge im Sinne einer Standardisierung nur reduziert werden, wenn der Bedarf vor der Ausschreibung landesweit gebündelt wird. Tragfähige Alternativen zu einem einheitlichen Systemhaus hat die Verwaltung nicht vorgeschlagen.

In dem von der Finanzkontrolle ermittelten Einsparpotenzial von 10 Mio. Euro sind weitere Einsparmöglichkeiten durch einheitliche Vorgaben bei der Softwareentwicklung und Verzicht auf unnötige Verträge noch nicht enthalten.