

Auszug aus

Denkschrift 2016

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 7

Outsourcing der Bürokommunikation in der
Landesverwaltung



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Outsourcing der Bürokommunikation in der Landesverwaltung (Kapitel 0501 - 0512, 1401 und 1501)

Das Outsourcing der Bürokommunikation in der Landesverwaltung zeigt, dass eine auf Dienstgütern aufbauende standardisierte IT-Umgebung zu günstigen Konditionen zu betreiben ist.

Die Outsourcingverträge enden im März 2017. Deshalb muss unverzüglich eine Anschlusslösung realisiert werden.

1 Ausgangslage

Die Landesregierung betrieb bereits Ende der Neunzigerjahre Teile der Bürokommunikation (BK) der Landesverwaltung im Outsourcing. Dafür waren ein Rahmenvertrag mit einem externen Dienstleister und daraus resultierende Einzelverträge geschlossen worden. Der private Dienstleister stattete anfangs das Justiz- und das Wissenschaftsministerium aus und betreute die BK-Arbeitsplätze. Die im Wesentlichen positiven Erfahrungen führten dazu, dass ab 2000 auch die Bürokommunikation der gesamten Ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Fachgerichtsbarkeiten und der Generalstaatsanwaltschaften sowie der Kultusverwaltung outgesourct wurden.

Weil diese Verträge ausliefen, beauftragte der Ministerrat am 19.12.2005 die Verwaltung, die Bürokommunikation europaweit auszuschreiben.

Es sollte ein „Generalunternehmer“ gefunden werden, welcher in seiner unternehmerischen Gesamtverantwortung die Bürokommunikation beschafft, betreibt und optimiert. Die Ausschreibung definierte Services und gab für diese eine Dienstgüte (Service-Level) vor. Außerdem war nach vier Jahren ein Technologie-Refreshment mit Hard- und Software vorgesehen.

Der geschätzte Auftragswert lag im dreistelligen Millionenbereich. Als Ergebnis der Ausschreibung wurde am 27.03.2009 ein Rahmenvertrag über das Outsourcing von maximal 16.500 BK-Arbeitsplätzen mit einer Laufzeit von sechs Jahren und einer Verlängerungsoption von zwei Jahren geschlossen. Der Ausschreibungs- und Vergabevorgang wurde mit einem ausführlichen Vergabevermerk dokumentiert. Auf der Basis des Rahmenvertrags wurden zeitgleich zunächst vier Einzelverträge für

- das Justizministerium,
- die Gerichte, Staatsanwaltschaften, Generalstaatsanwaltschaften, Fachhochschule Schwetzingen sowie Jugendarrestanstalten,
- den Justizvollzug und
- das Wissenschaftsministerium

geschlossen.

Am 07.02.2012 kam der Einzelvertrag für das Ministerium für Integration hinzu.

Insgesamt wurde über diesen Rahmenvertrag der Betrieb von rund 12.500 BK-Arbeitsplätzen outgesourct.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Vertragslaufzeit

Der Rahmenvertrag wurde am 27.03.2009 auf sechs Jahre mit einer Verlängerungsoption von einmalig zwei Jahren geschlossen. Als maximale Laufzeit bei Rahmenverträgen sind grundsätzlich vier Jahre vorgesehen. Der Vergabebermerk begründete die längere Laufzeit mit dem Projektumfang und seiner Vielschichtigkeit sowie den sich daraus ergebenden besonderen Anforderungen an den Auftragnehmer. Deshalb sei eine vierjährige Laufzeit der Rahmenvereinbarung zu kurz. Diese Einschätzung war vom Wortlaut der damals gültigen Vergabeordnung für Leistungen gedeckt.

Seit dem Zuschlag mehren sich jedoch die Anzeichen, wonach der Wettbewerb durch europäische Vorgaben und vergaberechtliche Entscheidungen noch mehr in den Vordergrund treten soll. Dies zeigt auch der Beschluss des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 14.02.2012 (VII-Verg 95/11), wonach hoher Aufwand und Anfangsinvestitionen nicht als Begründung für längere Laufzeiten von Rahmenvereinbarungen zulässig wären. Eine höchstrichterliche Entscheidung zu dieser Frage gibt es bislang nicht.

2.2 Services und Dienstgüte

Im Rahmenvertrag und in den daraus abgeleiteten Einzelverträgen ist festgehalten, in welchem Umfang und zu welcher Dienstgüte (Service-Level) die Dienstleistung erbracht werden muss. Der Dienstleister hatte in diesem Rahmen freien Handlungs- und Gestaltungsspielraum. Er konnte die Ausstattung und den Betrieb nach seinen Konzepten umsetzen.

Die Dienstleistung für die nutzenden Ressorts basiert auf Leistungsparametern. Damit waren Kontrollmechanismen integriert. Mangelhafte Leistungen werden in den jeweiligen Rechnungen unmittelbar in Abzug gebracht.

2.3 Steuerung und Kontrolle des Dienstleisters

Die beauftragenden Ressorts steuerten und kontrollierten die Leistungserbringung durch den Dienstleister fortlaufend. Diese Aufgabe band personelle Ressourcen. Der entsprechende Aufwand floss in die vom Rechnungshof durchgeführten Kostenvergleiche ein.

2.4 Wirtschaftlichkeit

Die zentrale und elementare Aufgabe, die BK-Technik zu modernisieren, zu standardisieren, zu zentralisieren und zu betreiben, hat der Dienstleister

wirtschaftlich gelöst. Den Anwendern steht bei technischen Fragen oder IT-Problemen ein zentraler User Help Desk und in größeren Verwaltungseinheiten ein Vor-Ort-Service zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat die Kosten für den Betrieb der Bürokommunikation im Outsourcing mit den in der Prüfung „Bürokommunikationssystem im Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Denkschrift 2013, Beitrag Nr. 12¹)“ ermittelten Betriebskosten des Jahres 2012 verglichen. Im Ergebnis ist das externe BK-Outsourcing aufgrund des genannten Rahmenvertrags günstiger als ein Eigenbetrieb durch das Land. Gründe dafür sind insbesondere, dass der Dienstleister insgesamt eine sehr hohe Zahl von standardisierten BK-Arbeitsplätzen auf der Basis von vereinbarten Service-Levels betreiben konnte.

Dem gegenüber ist aus der Prüfung des ehemaligen Informatikzentrums Landesverwaltung Baden-Württemberg (IZLBW) bekannt, dass die landesinternen Abnehmer dort viel mehr Einfluss auf die Art der erbrachten Leistungen nahmen. Das führte teilweise dazu, dass auch sehr detaillierte technisch-organisatorische Vorgaben zur Ausgestaltung der jeweiligen Bürokommunikation formuliert wurden. In der Folge konnte das IZLBW im Gegensatz zu den outgesourceten Arbeitsplätzen keine hohe Zahl an einheitlichen BK-Arbeitsplätzen mit gleicher Standardisierung betreiben.

Durch den Nutzungszwang im Gesetz zur Errichtung der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) wurde diesem Nachteil für den Landesdienstleister begegnet. Eine standardisierte IT für eine möglichst große Anzahl an Arbeitsplätzen führt zu niedrigeren Kosten. Dabei müssen die Leistungserbringer, heute im Wesentlichen die BITBW, die von ihr geforderten Services auch immer wieder im Sinne von „Make or Buy“ hinterfragen, also die Frage nach dem Selbermachen oder Zukaufen stellen und entscheiden.

2.5 Projekterfahrungen

Die Erfahrungen aus dem externen Outsourcing der Bürokommunikation mit dem Wechsel des Dienstleisters und der damit verbundenen Erneuerung der BK-Ausstattung sind wertvoll. Sie sollte für künftige (IT-)Projekte genutzt werden. Insbesondere sollte für den Projektstart und die dabei zu erstellenden Konzepte genügend Zeit eingeplant werden. Unvollständige oder nicht abgenommene Konzepte könnten sonst den laufenden Betrieb belasten und müssten mit hohem Aufwand nachträglich bereinigt werden.

2.6 Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg

Die BITBW ist seit dem 01.07.2015 die zentrale IT-Dienstleisterin des Landes. Sie erbringt sowohl IT-Aufgaben zur informationstechnischen Grundversorgung als auch IT-Dienstleistungen und Services für alle Einrichtungen und Dienststellen der Landesverwaltung. Zu den Dienstleistungen gehört insbesondere auch die Bürokommunikation. Die Leistungen der BITBW sind nach Vorgabe des Errichtungsgesetzes von der Landesverwaltung von ihr

¹ Landtagsdrucksache 15/3812.

zu nutzen beziehungsweise bei ihr zu beauftragen. Diese Vorgabe schließt auch die beim bisherigen Outsourcing-Dienstleister beauftragten IT-Leistungen ein, wenn die bestehenden Verträge ausgelaufen sind. Letztlich muss deshalb die BITBW ermitteln, ob sie den Betrieb der Bürokommunikation der Landesverwaltung selbst wirtschaftlich gewährleisten kann oder ganz oder teilweise extern outsourct.

3 Empfehlungen

3.1 Rechtzeitig mit der BITBW zusammenarbeiten

Um die IT-Services im Justizressort und beim Wissenschaftsministerium sowie dem Ministerium für Integration sicherzustellen, muss in Anbetracht der kurzen Restlaufzeit der Verträge schnellstmöglich ein gemeinsames Projekt beginnen. Die im März 2017 auslaufenden Einzelverträge dürfen nicht verlängert werden.

Um einen nahtlosen Übergang des Betriebs der Bürokommunikation zu ermöglichen, müssen die Ressorts die Aktualität der Dokumentationen gewährleisten.

3.2 Standardisierung vorantreiben

Eine Lehre aus dem BK-Outsourcing ist, dass eine Standardisierung und eine von der Dienstgüte ausgehende Definition der Bürokommunikation Kostenvorteile bringen. Weil durch die Konsolidierung der Landes-IT 40 Mio. Euro eingespart werden sollen, sollten IT-Services zukünftig möglichst stringent standardisiert und aus Sicht der benötigten Dienstgüte definiert werden.

3.3 Make or Buy entscheiden

Die BITBW sollte umgehend klären, ob sie den Betrieb der BK-Arbeitsplätze auf Basis der Service-Levels des bestehenden Rahmenvertrags selbst erbringen kann oder ob sie diesen ganz oder teilweise ausschreibt.

3.4 IT-Budget der Ressorts anpassen

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft sollte die Finanzausstattung für die Fortsetzung der bisherigen IT-Leistungen am tatsächlichen Finanzbedarf ausrichten. Grundlage für die Finanzplanung sollte der Servicekatalog der BITBW sein, welcher von der BITBW in Abstimmung mit dem Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnologie (CIO) laufend fortgeschrieben wird.

4 Stellungnahme des Beauftragten des Landes für Informationstechnologie

Der Beauftragte des Landes für Informationstechnologie erhebt keine Einwände. Allerdings weist das Innenministerium darauf hin, dass die Planungen für die Übernahme der IT-Services für die bislang outgesourcten BK-Arbeitsplätze durch die BITBW bereits begonnen hätten. Die vollständige Umsetzung erfordere aber einen längeren Zeitraum.

5 Schlussbemerkung

Die Übernahme einer großen Zahl von BK-Arbeitsplätzen in die Obhut der BITBW ist eine Herausforderung. Wegen des Auslaufens der Einzelverträge muss unverzüglich eine Anschlusslösung für die Bürokommunikation realisiert werden.