

**Eine öffentliche Parallelausschreibung hat gezeigt, daß Beschaffung, Finanzierung und Betrieb des Bürokommunikationssystems im Rechnungshof durch eine Privatfirma wirtschaftlich ist. Die Erfahrungen aus diesem Pilotprojekt können bei ähnlichen Vorhaben in der Landesverwaltung hilfreich sein.**

## 1 Ausgangslage

Viele Personalcomputer des RH waren technisch veraltet; die meisten von ihnen sind als Gebrauchtgeräte von anderen Behörden übernommen worden, nur einige wenige waren vernetzt. Die Software für die Bürokommunikation (BK) hinkte mehrere Generationen hinter den aktuellen Versionen her. Es zeichnete sich ab, daß sie den Anforderungen des Neuen IuK-Modells auch nicht in Ansätzen entsprechen würde.<sup>1</sup> Auch der Anschluß an das Landesverwaltungsnetz erfüllte nicht mehr die Anforderungen des Landessystemkonzeptes. Vor diesem Hintergrund beschloß der RH die Einführung eines flächendeckenden zeitgemäßen BK-Systems mit vernetzten Arbeitsplätzen, auch um mit seiner DV-Ausstattung nicht allzuweit hinter derjenigen der geprüften Behörden zurückzubleiben.

Trotz fallender Hardwarepreise sind permanent steigende DV-Kosten zu beobachten. Für Systembetreuung, Benutzerunterstützung, Serverbetrieb und andere Aufgaben im Umfeld der BK wird von DV- und Fachabteilungen immer mehr Personal gewünscht; dieses scheint stets zu knapp bemessen zu sein, und es erfordert permanent teure Fortbildung. Dabei ist es nicht einfach, seine Auslastung und damit seine "Wirksamkeit" zu beurteilen. Unternehmen und Behörden suchen deshalb nach Wegen, dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Überwiegend von theoretischen Erwägungen geprägt wird in der Fachpresse unter den Schlagworten "Make or buy" oder "Privatisie

---

<sup>1</sup>Diese sind zwischenzeitlich umgesetzt in der VwV zur Vereinheitlichung der Bürokommunikation (GABl. 1998 S. 6).

rung/Outsourcing" über Vor- und Nachteile eines DV-Betriebes mit eigenen Geräten und eigenem Personal gegenüber einer Vergabe der Dienstleistungen an eine Firma diskutiert. Eine Behörde, die ihre Bürokommunikation ausschließlich oder zumindest überwiegend durch einen Dienstleister erbringen läßt, ist in Baden-Württemberg bisher nicht bekannt; auch konnten bedeutende Anbieter keine Referenzkunden benennen. Da der Betrieb eines BK-Systems nicht zu den Kernaufgaben einer Finanzkontrollbehörde gehört, lag ein Betrieb durch Dritte nahe. Ziel war es, objektiv zu erkunden, welche Alternativen zu welchen Konditionen der Markt bietet.

Neben dem Kernziel, dem gesamten Personal des RH eine zeitgemäße und einheitliche Computerausrüstung bereitzustellen und erstmals die Außenprüfer mit der nötigen Anzahl von Notebooks auszustatten, sollte durch öffentliche Ausschreibung auch getestet werden, ob teilweises oder vollständiges Outsourcing an ein Dienstleistungsunternehmen wirtschaftlich sein könnte. Für den Fall eines Eigenbetriebes sollte geklärt werden, ob die Ausstattung statt über Investitionsmittel des Landeshaushalts, günstiger über eine Leasinggesellschaft zu finanzieren ist. Im Gegensatz zum Kaufpreis fließen Leasing- oder Mietkaufraten entsprechend dem tatsächlichen Ressourcenverbrauch aus dem Landeshaushalt ab.

## 2 Ausschreibung

An dem europaweiten offenen Ausschreibungsverfahren nach § 3a Nr. 1 Abs. 1 der VOL/A haben sich 19 Firmen beteiligt; 16 Angebote waren auszuwerten. Ausgeschrieben waren die Lose:

1	Hardware	3 Server, 96 PC, 3 Workstations, 25 Notebooks, 12 Laserdrucker
2	Software	Betriebssystem Windows NT, Windows 95, BK-Paket Microsoft-Office 97, Virenschutzsoftware
3	Dienstleistungen bis zur betriebsbereiten Übergabe	Installation, Inbetriebnahme, Anschluß der Geräte an das hauseigene Datennetz, Einbindung vorhandener Anwendungen, Verbindung der beiden Dienstgebäude über eine Datenleitung, Anschluß an das Landesverwaltungsnetz mit neuer Übertragungstechnik
4	Dienstleistungen während des Betriebes in einem Zeitraum von 5 Jahren	Serverbetrieb, Benutzerbetreuung im Second-Level-Service, Change- und Problemmanagement
5	Anwenderschulung	370 Personenschulungstage
6	Generalunternehmerschaft	Outsourcing im Sinne von Bereitstellung, Finanzierung und Überlassung der Hard- und Software, Betrieb während eines Zeitraumes von 5 Jahren und Schulung gegen Zahlung einer monatlichen Gebühr pro Bildschirmarbeitsplatz
F	Finanzierungskonditionen Leasing/Mietkauf für die Lieferungen und Leistungen	Gegenstand des Wettbewerbs war die verbindliche Benennung eines Zu- oder Abschlags auf einen täglich in der Wirtschaftspresse veröffentlichten Basiszins entsprechend der Laufzeit. Aus diesem und dem Zu- oder Abschlag errechnet sich der Finanzierungszinssatz zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses

Festgelegt wurde auch, daß der RH im Falle der Generalunternehmerschaft (weiterhin) Arbeitskraft im Umfang einer Personalstelle als Ansprechpartner für seine Bediensteten und Kontaktstelle für den Dienstleister als sog. First-Level-Service vorhalten wird.

### 3 Angebotsvergleich

**3.1** Als finanzielles Entscheidungskriterium wurden die Gesamtkosten während des fünfjährigen Nutzungszeitraumes definiert und an Hand von drei Modellen berechnet.

Modell	Inhalt
A	Beschaffung von Hard- und Software durch den RH, Finanzierung über Kauf oder Leasing/Mietkauf, Installation, betriebsbereite Übergabe sowie Schulung durch die Firma, Systembetrieb und Benutzerbetreuung durch e i g e n e s Personal (zwei Personalstellen des RH)
B	Beschaffung von Hard- und Software durch den RH, Finanzierung über Kauf oder Leasing/Mietkauf, Installation, betriebsbereite Übergabe sowie Schulung durch die Firma, Systembetrieb und Benutzerbetreuung durch F i r m e n - Personal und eigenes Personal (eine Personalstelle des RH)
C	"Miete" der Geräte bei einer Firma, Installation bis zur betriebsbereiten Übergabe sowie Schulung durch die Firma, Systembetrieb und Benutzerbetreuung durch F i r m e n - Personal und eigenes Personal (eine Personalstelle des RH)

Ermittelt und als Zeit- und Barwertsummen gegenübergestellt wurden alle im vorgesehenen Zeitraum anfallenden Kosten, wobei periodische Zahlungen mit 5 % abgezinst wurden. Schwierig war es, die Dienstleistungen hinreichend genau zu definieren und damit die Angebotspreise vergleichbar zu machen, weil Bieter eine zunächst günstig erscheinende Pauschale, die aber nicht alle anfallenden Tätigkeiten abdeckte, nannten, und weil variable Kosten wie z.B. Reparaturkosten nach Ablauf der Gewährleistung bei den Modellen A und B sowie die Fortbildungskosten für eigenes Personal nur grob schätzbar sind.

**3.2** Die Gegenüberstellung der drei jeweils günstigsten Bieter in jedem Modell brachte folgende Barwertsummen aller Ausgaben für die fünfjährige Nutzungsdauer:

Modell	Bieter 1	Bieter 2	Bieter 3
	Mio. DM		
A	2,03	2,04	2,14
B	2,02	2,18	2,28
C	1,94	2,07	2,82

Die Zahlen liegen nahe beieinander, und zwar sowohl bei einem Vergleich der Modelle untereinander als auch innerhalb des einzelnen Modells, mit Vorteilen für Modell C. Unter der Prämisse, der RH brauche für den Betrieb seines BK-Systems mit eigenem Personal für je 60 Bildschirmarbeitsplätze abteilungsübergreifend etwa eine Personalstelle zur Betreuung, ist Outsourcing als Ergebnis dieser Ausschreibung wirtschaftli

cher. Der Barwert für den Fünfjahreszeitraum liegt um 80 000 DM unter dem Barwert des Modells B. Die beiden anderen Modelle liegen allerdings nur um 4 % und 5 % über dem Outsourcingmodell.

**3.3** Die Vorentscheidung auf Basis der obengenannten monetären Aspekte wurde durch eine Nutzwertanalyse mit gewichteter Punktbewertung abgesichert, in welche technische Leistungsmerkmale sowie Umfang und Qualität der Betreuungsleistungen eingeflossen sind. Auch in dieser Auswertung lag der Bieter C1 - eine mittelständische Firma - in der Spitzengruppe, so daß ihm nach § 25 Nr. 3 VOL/A unter Berücksichtigung von Preis, Technik und Service der Zuschlag zu erteilen war. Der Nettzuschlagspreis für den gesamten Leistungsumfang ohne die Software, die das Land über einen Rahmenvertrag zu einem niedrigeren Preis als der Bieter beziehen kann, beträgt 146 DM je Bildschirmarbeitsplatz im Monat.<sup>2</sup> Hinzu kommen Kosten für Softwarelizenzen in Höhe von rd. 10 DM je Monat und die Umsatzsteuer. Der genannte Betrag enthält die Zins- und Tilgungsanteile für Arbeitsplatzgeräte und Notebooks, anteilige Schulungskosten, Dienstleistungen bis zur Inbetriebnahme und Dienstleistungen während des Betriebs.

**3.4** Die Frage, ob Leasing oder Mietkauf gegenüber Kauf vorteilhafter wäre, war im konkreten Fall angesichts der Vorteile des Angebots zu Modell C letztlich nicht zu entscheiden.

Hätte sich diese gestellt, wäre folgendes zu beachten gewesen: Nach Mitteilung des FM war im Herbst 1997 von einem Vergleichszinssatz von 5,02 % auszugehen, zu welchem das Land fünfjährige Kredite hätte aufnehmen können. Sechs Mietkaufangebote waren demgegenüber mit leicht darüber liegenden Zinssätzen kalkuliert. Die gewählte Variante hat aber ebenfalls den Vorteil einer laufzeitadäquaten, strukturierten Finanzierung und des Geldabflusses entsprechend dem Werteverzehr während der Einsatzzeit des BK-Systems.

Die häufig anzutreffende Behauptung, Leasing oder Mietkauf sei von vornherein teurer, ist vor diesem Ergebnis kritisch zu sehen. Da das Land üblicherweise keine laufzeitadäquate Finanzierung besorgt, sondern derzeit meist mit 10jährigen endfälligen Krediten finanziert, wären selbst geringfügige Zuschläge auf den 5-Jahreszinssatz bei Leasing oder Mietkauf günstiger als der Zinssatz für 10jährige Festschreibungen.

---

<sup>2</sup>Veröffentlicht im Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 02.01.1998 S1/48.

**3.5** Auf eine Innovationsoption dergestalt, daß der Auftragnehmer während der Vertragslaufzeit neuere Geräte oder neuere Software bereitzustellen hat, wurde im Interesse der Sparsamkeit und der Kontinuität in den Anwendungen verzichtet.

#### **4** Vertragsinhalt

Dem Vertrag ist eine Präambel vorangestellt, wonach beide Parteien eine partnerschaftlich-faire Zusammenarbeit anstreben und sich darüber im klaren sind, daß der Vertrag unter Umständen den Erfahrungen bei der Durchführung anzupassen ist. Außer dem Liefer- und Leistungsumfang enthält er u.a. auch Regelungen

- zu der vom Auftragnehmer zu gewährleistenden Verfügbarkeit der Server und der Arbeitsplatzcomputer,
- zu den finanziellen Bedingungen eines Ankaufsrechtes im Falle außerordentlicher Kündigung durch den RH,
- zur Rückabwicklung bei Vertragsende mit kostenloser Geräteübernahme,
- zur Reaktionszeit im Rahmen des Help-Desk-Service über eine telefonische Hotline,
- zur Wiederherstellzeit bei Mängeln und Störungen der Hardware,
- zu den Bedingungen der Fernbetreuung über eine Datenleitung,
- zur Datensicherheit und zum Datenschutz,
- zu Vertragsstrafen, wenn definierte Bedingungen nicht erfüllt werden und
- zu einem Berichtswesen, in welchem die Störungshäufigkeit und die Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen dokumentiert werden, um den Leistungsumfang ggf. dem veränderten Bedarf anpassen zu können.

#### **5** Wirtschaftlichkeit

Wie in Pkt. 3 dargelegt, ist nach einer Parallelausschreibung zunächst die günstigste Alternative zu ermitteln und danach die Frage der Wirtschaftlichkeit des Projektes insgesamt zu untersuchen.

IuK-Vorhaben sind (nur) durchzuführen, wenn sie notwendig und wirtschaftlich geboten sind. Vorrangig ist auf den haushaltswirtschaftlichen Nutzen abzuheben. Diesen nachzuweisen, ist bei Erweiterung bzw. Einführung von BK-Systemen, die als Infrastrukturmaßnahme auch Trägersystem für Fachanwendungen sind, nicht leicht. Die

Behörden begründen die Notwendigkeit der Ausgaben für BK-Systeme häufig mit allgemeinen "Qualitätsverbesserungen". Das ist zu wenig. Investitionen in BK-Systeme müssen zumindest überwiegend, wie andere IuK-Ausgaben auch, durch entsprechende Kostensenkungen gedeckt werden.

Von den haushaltswirksamen Ausgaben in Höhe von etwa 1,3 Mio. DM sind rd. zwei Drittel durch tatsächliche Einsparungen an anderer Stelle gedeckt, und zwar durch vorübergehende Nichtbesetzung von Stellen und durch Streichung einer Personalstelle für den Schreibdienst. Ähnliche Ausgestaltungen müßten auch bei anderen Behörden möglich sein.

## **6 Randbedingungen**

Mit den gegen Outsourcing vorgebrachten Einwänden hat sich der RH auseinandergesetzt. Die Risiken scheinen beherrschbar, wenn man sich auch des Prognosecharakters dieser Annahme bewußt sein muß.

**6.1** Das Projekt ist vom Umfang her überschaubar. Schwierige Probleme wie die Wertermittlung für vom Dienstleister zu übernehmende Gebrauchtgeräte, Personalübernahme und die Einbindung umfangreicher DV-Anwendungen waren nicht zu lösen. Gebrauchtgeräte verwenden andere Behörden weiter oder werden verwertet; eine Personalübernahme stand nicht zur Debatte, der RH hat nur wenige auf dem BK-System ablaufende Fachanwendungen; Kernanwendungen sind die Standard-BK-Programme.

**6.2** Die Gefahr der Abhängigkeit ist gering. Die Prüfer des RH wären durch das in ihrer Prüfungstätigkeit angeeignete Wissen, durch permanente Fortbildung und durch die abwechselnde Tätigkeit im First-Level-Support in der Lage, das System nach einem kurzfristigen Ausstieg des Dienstleisters weiterzuführen, notfalls auch durch vorübergehende Inanspruchnahme von Amtshilfe größerer Behörden am Ort. Die BK-Anwendungssoftware wurde auf den Arbeitsplatz-PC installiert. Diese arbeiten auch ohne Datennetz, so daß ein Serverstillstand die Finanzkontrolle nicht lahmlegen würde. Im übrigen hat die Anwendung von BK-Software inzwischen an Exklusivität verloren, sie ist eine "Jedermann-Technologie" geworden. Umgekehrt können die Prüfer des RH aber von dem während der Ausschreibung und durch die Zusammenarbeit mit der Privatfirma gewonnenen Wissen bei ihrer Arbeit profitieren, wie sich schon jetzt zeigt.

**6.3** Die Vorgaben des Landesbeauftragten für den Datenschutz<sup>3</sup> wurden in den Vertrag aufgenommen. Ein Sicherheitskonzept wurde erarbeitet, und die notwendigen Verpflichtungserklärungen seitens des Auftragnehmers liegen vor, so daß auch die Sicherheitsrisiken überschaubar bleiben. Fernwartungsarbeiten können beispielsweise erst beginnen, wenn die Datenleitung durch den RH freigeschaltet wird.

**6.4** Mit Blick auf eine mögliche Rückabwicklung muß der Auftragnehmer alle Systemparameter vor der Abnahme vollständig dokumentieren. Der RH hat ein einseitiges Kündigungsrecht. Wenn es wahrgenommen wird, gehen die Geräte nach Zahlung der ausstehenden Outsourcingraten bis zum 60. Monat in das Eigentum des RH über. Bei planmäßigem Vertragsablauf gehen die Geräte kostenlos an den RH.

## 7 Schlußbemerkung und Empfehlungen

Entsprechend seinem Selbstverständnis, nicht nur ex-post zu prüfen, sondern auch gemeinsam mit den Behörden Wege für wirtschaftliches Handeln zu suchen, hat sich der RH zu diesem Pilotprojekt entschlossen und berichtet darüber schon jetzt zu Beginn der Vertragslaufzeit, damit die Landesbehörden auf die bisher gewonnenen Erfahrungen zurückgreifen können:

- Die Meinung, eine öffentliche Parallel-Ausschreibung, mit der nicht nur der günstigste Lieferant, sondern im gleichen Verfahren auch die wirtschaftlichste "Betriebsalternative" ermittelt wird, sei unverhältnismäßig aufwendig, ist widerlegt.
- Im Vorfeld waren von IuK-Firmen unverbindliche Outsourcingpreise in Höhe von etwa 300 DM im Monat für jeden Bildschirmarbeitsplatz genannt worden, eine Zahl, die von vornherein als übersetzt erschien. Mit dem Ergebnis der Ausschreibung sollte auch eine Orientierungsmarke für künftige Beschaffungen der Behörden gewonnen werden.
- Der RH hat jetzt selbst ermittelte Vergleichsdaten über die notwendige Höhe der Sach- und Personalausgaben, auf die er bei Prüfungen zurückgreifen kann und die die Behörden als grobe Richtschnur zur Überprüfung ihrer eigenen IuK-Ausgaben heranziehen können.
- Outsourcing trägt zur Haushaltswahrheit und zur Vermeidung struktureller Überschuldung bei. In Zeiten ständiger Nettoneuverschuldung werden Investitionsmittel für den Kauf von IuK-Geräten weitgehend über vom FM aufgenommene Zehn

---

<sup>3</sup>Achtzehnter Tätigkeitsbericht (DS 12/2242 S. 20)

jahreskredite finanziert. De facto valutieren diese am Ende der Gerätenutzungsdauer noch in voller Höhe. Für die Ersatzbeschaffung wird regelmäßig erneut ein Kredit aufgenommen. Raten für Outsourcing enthalten dagegen Zinsen und vollständige Tilgung, korrespondieren somit mit der Nutzungsdauer der Geräte und erhöhen, da sie nicht kreditfinanziert werden dürfen, nicht die Schulden. Dazuhin erscheinen sie im Haushalt des Nutzers und werden nicht im vom FM bewirtschafteten Epl. 12 "versteckt", was zu erhöhtem Kostenbewußtsein beitragen dürfte. Die sichtbare Zuordnung zum Haushalt des Nutzers erleichtert außerdem die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung.

- Die genannten IuK-Kosten erhöhen sich noch durch die Kosten für Bau und Betrieb der Datennetze. Diese blieben hier außer Ansatz, weil sie in allen drei Modellen gleich hoch sind. Bedingt durch die Unterbringungssituation der einzelnen Dienststelle fallen sie in unterschiedlicher Höhe je Bildschirmarbeitsplatz an und sind landesweit weniger vergleichbar als die Kosten der Arbeitsplatzgeräte. Gleichwohl müssen die Kosten für Gebäudeverkabelung stärker ins Blickfeld rücken. Sie dürfen künftig bei der Betrachtung der IuK nicht außer Ansatz bleiben.
- Kennzahl und Vergleichswert für die IuK-Gesamtkosten sollte künftig die Summe aus Investitionsfolgekosten (Zinsen und Abschreibung), Personalkosten und laufenden IuK-Sachkosten, bezogen auf einen Bildschirmarbeitsplatz, sein. Der RH erwartet, daß die IuK-Leitstellen der Ministerien diese Kennzahl ermitteln und zunächst ihre Dienststellen untereinander vergleichen. Sobald gesicherte Erkenntnisse über die Kosten der Gebäudeverkabelung gewonnen werden können, sollten diese in die Kennzahl einfließen.
- Nach dem Ergebnis dieser Ausschreibung ist die Privatisierung eines BK-Systems nicht von vornherein wirtschaftlicher als sein Eigenbetrieb; den Ausschlag geben in der Regel die Personalkosten. Wenn es gelingt, die eigenen Personalkosten niedrig zu halten, können Behörden auf diesem Sektor beim Einsatz der IuK-Technik mit Firmen konkurrieren. Angesichts der Bewegungen im Markt muß die Situation durch Ausschreibungen allerdings regelmäßig überprüft werden, spätestens wenn größere Änderungen in der IuK-Ausstattung anstehen. Insoweit sind längerfristige Rahmenvereinbarungen kritisch zu überprüfen.

Einen positiven Ansatz in dieser Richtung stellen die Aktivitäten der Stabstelle für Verwaltungsreform im IM zum Abschluß eines Rahmenvertrages über das Outsourcing der Bürokommunikation der Landesbehörden dar. Sie werden nachdrücklich unterstützt.