

Leitsätze für die Prüfung von IuK-Outsourcing

Präambel

Mit ihren Leitsätzen für die Prüfung von IuK-Outsourcing wollen die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder einer neueren Entwicklung in der staatlichen Aufgabenwahrnehmung Rechnung tragen.

Die ausschlaggebende Bedeutung der IuK für die Effizienz und die Qualität des heutigen Verwaltungshandelns legt ein möglichst einheitliches Vorgehen der externen Finanzkontrolle in einem Bereich nahe, der sehr vielschichtig, dabei nicht ohne Risiken und der Staatsverwaltung zum Teil noch ungewohnt ist.

Im Sinne einer Arbeitshilfe sollen die Leitsätze Anregungen für die Konzeption und Durchführung von IuK-Prüfungen mit einer neuen Zielrichtung geben.

Leitsätze für die Prüfung von IuK-Outsourcing

Inhaltsverzeichnis

1 DEFINITION VON IUK-OUTSOURCING	3
2 ZIELE VON IUK-OUTSOURCING	3
3 AUSLÖSER FÜR IUK-OUTSOURCING-MAßNAHMEN	3
4 RAHMENBEDINGUNGEN VON IUK-OUTSOURCING-MAßNAHMEN	4
5 RECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN	4
6 ARGUMENTE FÜR UND GEGEN IUK-OUTSOURCING	6
7 AUSWAHLKRITERIEN FÜR IUK-OUTSOURCING-MAßNAHMEN	6
7.1 VARIANTEN DES IUK-OUTSOURCING	7
7.2 AUSWAHL AUSLAGERUNGSFÄHIGER IUK-BEREICHE	7
8 ZUR FRAGE DER ABHÄNGIGKEIT VOM IUK-OUTSOURCING-PARTNER	10
9 VORBEREITUNG UND GESTALTUNG VON IUK-OUTSOURCING-VERTRÄGEN	11
9.1 AUSSCHREIBUNGSUNTERLAGEN	12
9.2 LEISTUNGSBESCHREIBUNG	13
9.3 BEWERTUNG DER ANGEBOTE	14
9.4 VERTRAGSGESTALTUNG	14
10 ERFOLGSKONTROLLE	16
Anhang 1	Argumente für und gegen IuK-Outsourcing
Anhang 2	Literaturhinweise

1 Definition von IuK-Outsourcing

Unter „Outsourcing“ („**outside** - **resource** - **using**“) von Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Outsourcing) wird die Auslagerung abgrenzbarer IuK-Funktionen oder -Prozesse an externe Dienstleister über einen Zeitraum von mindestens einem Jahr verstanden. (IuK-)Outsourcing ist i. d. R. mit dem Einkauf / Bezug von Leistungen gegen Entgelt oder Verrechnung verbunden.

2 Ziele von IuK-Outsourcing

Mit IuK-Outsourcing sollen folgende Ziele¹ in der Verwaltung in Form externer Erledigung von IuK-Aufgaben verfolgt werden:

1. Leistungssteigerung
2. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit
3. Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten
4. Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit
5. Verbesserung der Arbeitsbedingungen

3 Auslöser für IuK-Outsourcing-Maßnahmen

Auslöser von IuK-Outsourcing-Maßnahmen sollten nicht nur die Beseitigung aktueller Engpasssituationen (Personal, Haushaltsmittel), sondern längerfristige Ziele sein, die sich aus dem Haushaltsrecht ableiten lassen.

Anmerkung:

In der Praxis haben sich folgende Auslöser von IuK-Outsourcing gezeigt:

- Ausgleich von fehlendem Fachpersonal,
- Beschaffung fehlender IuK-Kenntnisse,
- Sicherstellung des IuK-Betriebes und seiner Funktionsfähigkeit sowie
- unzureichende Haushaltsmittel für IuK-Ausstattungen.

Es sollten aber nicht folgende Ansatzpunkte außer Acht gelassen werden, die sich in längerfristiger Sicht z. B. aus dem geltenden Haushaltsrecht ableiten lassen:

- Wirtschaftliche Gesichtspunkte, insbesondere Kostensenkung und Vereinfachung von organisatorischen Abläufen,

¹ In Anlehnung an: Richtlinien des Bundes zum Einsatz der Informationstechnik in der Bundesverwaltung (IT-Richtlinien), GMBI vom 4. Oktober 1988, Nr. 26, S. 270 - 273)

- quantitative und qualitative Leistungssteigerung,
- Reduzierung von Risiken aus dem Einsatz neuer Techniken und
- Konzentration der eigenen Aktivitäten auf originäre Verwaltungsaufgaben.

4 Rahmenbedingungen von IuK-Outsourcing-Maßnahmen

IuK-Aufgaben der Bundes- und Landesverwaltungen sind auslagerungsfähig, sofern

- dies nach Optimierung der eigenen Verwaltung wirtschaftlich ist,
- dies bestehende Vorschriften zulassen und
- die Kontrolle und Steuerung des IuK-Outsourcing-Partners sichergestellt ist.

Organisationsbezogene Anmerkung:

IuK-Auslagerungsvorhaben sollten - wenn möglich - auf der Basis eines optimierten IuK-Betriebes geplant werden. Daher empfiehlt sich eine umfassende Organisationsuntersuchung und Aufgabenkritik des IuK-Bereiches und derjenigen Aufgabenfelder, in denen IuK eingesetzt wird. Im Rahmen der Untersuchung sollten einzelne Funktionen des IuK-Betriebes, aber auch Geschäftsprozesse betrachtet werden. Als Ergebnis sollten u. a. abgegrenzte IuK-Aufgabenbereiche benannt und hinsichtlich ihrer Auslagerungsfähigkeit bewertet werden. Dazu kann folgendes Klassifikationsschema verwendet werden:

- auslagerungsfähig,
- partiell auslagerungsfähig,
- externe Unterstützung möglich und
- nicht extern unterstützungsfähig.

5 Rechtliche Voraussetzungen

Ein Outsourcing von IuK-Funktionen und Prozessen ist i. A. zulässig, sofern:

- die Grund- und/oder Bürgerrechte nicht eingeschränkt werden,
- die Funktionsfähigkeit des Staates nicht beeinträchtigt wird und
- sich der Staat nicht in unkalkulierbare Abhängigkeit einzelner Externer begibt.

Anmerkung:

Erscheint ein IuK-Outsourcing zweckmäßig, sind die rechtlichen Zulässigkeitschranken der Aufgabenübertragung zu beachten, die sich aus der Verfassung ergeben², d. h. dem Staat durch das Grundgesetz (ausdrücklich oder implizit) zugewiesen, also Verfassungsaufgaben sind³. Hier besagt insbesondere der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. IV GG, dass hoheitliche Aufgaben *in der Regel* vom Staat zu erfüllen sind; über den Träger der Aufgabenverantwortung hinaus wird dabei auch ihre organisationsrechtliche Wahrnehmung geregelt.

In jedem Einzelfall kommen aber noch sonstige Normen hinzu, die einem IuK-Outsourcing entgegenstehen können, z. B. das Steuergeheimnis, Sozialgeheimnis oder der Datenschutz⁴.

In der nachfolgenden Abbildung sind die Zwecke der IuK und der mögliche Einfluss hoheitlicher, IuK-gestützter Aufgaben oder sonstiger Normen auf ein IuK-Outsourcing dargestellt:

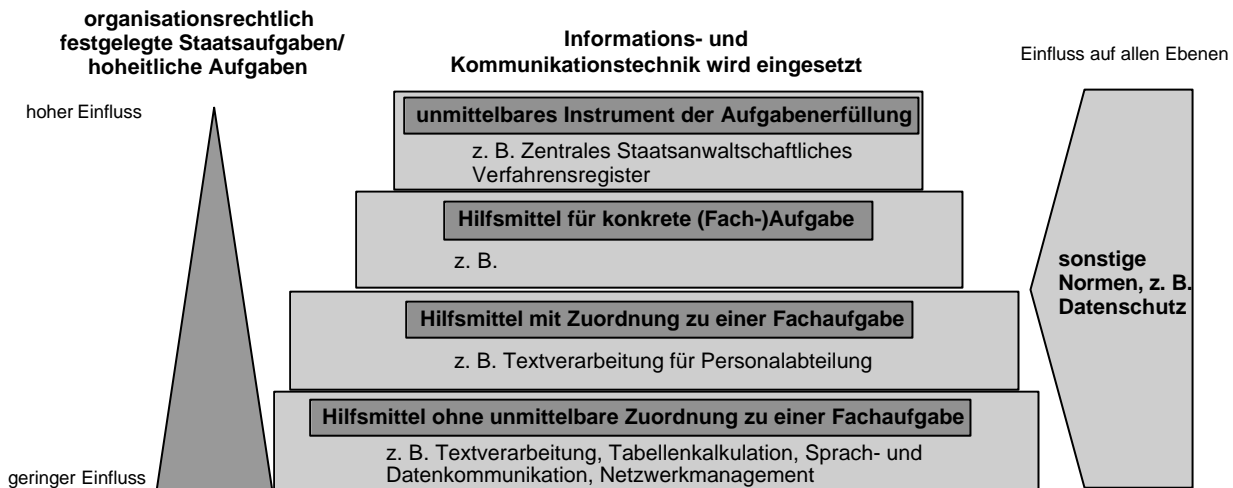


Abbildung 1: Einfluss hoheitlicher Aufgaben und sonstiger Normen auf das IuK-Outsourcing

² Zum Beispiel Steuerverwaltung: Artikel 108 GG und § 20 Abs. 2 FVG

³ Vgl. Osterloh, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, VVDStRL 54 (1995), S. 225

⁴ Siehe § 30 AO, SGB X § 80. Das Obergerverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat die Auslagerung der Beihilfebearbeitung an eine private Beihilfestelle für nicht zulässig erachtet (Beschluss vom 28.08.1997, Az.: 12 B 221/97), u. a., weil in den geltenden Beihilfavorschriften des Landes festgelegt ist, dass die Anträge allein und ausschließlich von der ausdrücklich benannten Beihilfestelle zu prüfen und zu bescheiden sind.

Hinweise:

Zu den zu beachtenden rechtlichen Rahmenbedingungen für ein IuK-Outsourcing sollte Folgendes berücksichtigt werden:

1. Sofern IuK-Aufgaben ausgelagert werden, die die *Grund- und/oder Bürgerrechte* berühren, muss eine gesetzliche Ermächtigung hierfür vorliegen oder geschaffen werden. Es sind ausreichende Schutz- und Kontrollmaßnahmen vorzusehen, deren Anwendung durch die auftraggebende Verwaltung vertraglich zu regeln und deren Einhaltung angemessen zu überwachen sind.
2. Darf in bestimmten Aufgabenfeldern die *Funktionsfähigkeit* des Staates nicht gefährdet werden und ist dessen *Erfüllungs- und Gewährleistungsverantwortung* gegenüber dem Bürger hinreichend sicherzustellen, bedeutet dies für den IuK-Bereich: Es sollten alternative Konzepte für den Fall existieren, dass der Externe die ihm übertragenen Aufgaben nicht vereinbarungsgemäß erbringt. Die Aufgaben sollten innerhalb einer angemessenen Frist von Dritten oder von der auslagernden Behörde selbst übernommen werden können.
3. Es sind Maßnahmen zu ergreifen, damit sich der Staat nicht in unkalkulierbare *Abhängigkeit einzelner Externer* begibt. Können IuK-Aufgaben dennoch nur an Dienstleister mit einer monopolartigen Stellung vergeben werden, muss durch vertragliche Regelungen dafür gesorgt werden, dass dessen Steuerung und Überwachung durch den Auftraggeber hinreichend gewährleistet ist.

6 Argumente für und gegen IuK-Outsourcing

Die Vorbereitung und Absicherung von Entscheidungen über IuK-Outsourcing sollte folgende Bereiche einbeziehen, die vom IuK-Einsatz unmittelbar betroffen sind: Personal, Kosten, Finanzen, Wirtschaftlichkeit, Organisation, Leistung und Technik.

Hinweis:

Es empfiehlt sich, zu jedem Auslagerungsvorhaben die in Anhang 1 wiedergegebenen Kriterien heranzuziehen und diese so zu gewichten, dass die individuelle Fallkonstellation berücksichtigt wird.

7 Auswahlkriterien für IuK-Outsourcing-Maßnahmen

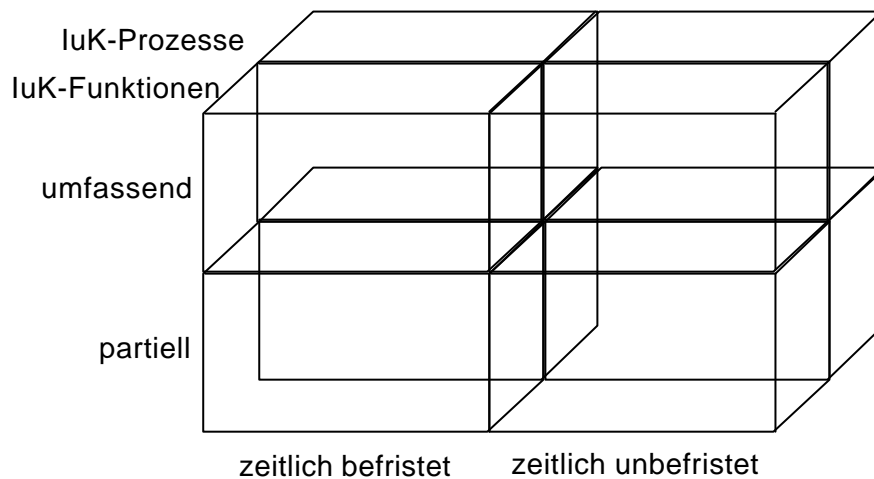
Auswahlkriterien für IuK-Outsourcing-Maßnahmen sollten zeitliche, technische, organisatorische, aufgabenbezogene und auftragnehmerbezogene Merkmale der auszulagernden IuK-Funktionen und Geschäftsprozesse berücksichtigen.

7.1 Varianten des IuK-Outsourcing

Als Hauptmerkmale zur Einteilung von IuK-Outsourcing-Maßnahmen sollten zeitliche, ausmaß- und verrichtungsbezogene Kriterien herangezogen werden.

Anmerkung:

In der nachstehenden Graphik sind die wichtigsten Merkmale zur Einteilung von IuK-Outsourcing-Maßnahmen dargestellt, deren Kombination die verschiedenen Varianten des IuK-Outsourcing charakterisiert:



Das partielle, zeitlich unbefristete Outsourcing von IuK-Funktionen und -Prozessen gehört zu den gebräuchlichsten Auslagerungsvarianten.

7.2 Auswahl auslagerungsfähiger IuK-Bereiche

Auslagerungsfähige IuK-Bereiche können anhand verschiedener Klassifikationssystematiken identifiziert werden, die sich an Produktkatalogen, Prozessen und Aufgabenkatalogen orientieren sollten.

Anmerkung:

Auslagerungsfähige IuK-Bereiche können anhand verschiedener Klassifikationssystematiken identifiziert werden. Nachfolgend seien einige Beispiele aufgeführt:

1. Klassifikation nach dem Produktkatalog des KLR-Handbuches⁵

- IuK-Infrastruktur und Systemverwaltung
 - Fachaufsicht über die Rechenzentren
 - Hard- und Softwareangelegenheiten, Ausschreibungen, Ankauf und Implementierungsplanung
 - IuK-Rahmenkonzepte und IuK-Strategien
 - Konzeption IuK-Fachanforderungen
 - IuK-Sicherheit und Datenschutzstandards
 - Betreuung der Systemkonfiguration
 - Dokumentation und Aktenführung über die Systemverwaltung
 - Fort- und Weiterbildungsangebote ermitteln und planen
- Bürokommunikation und -ausstattung
 - Anforderungen ermitteln und langfristige Ausstattungsplanung hinsichtlich Hard- und Software einbeziehen
 - Qualitätsanforderungen definieren
 - Ausschreibungen durchführen
 - Beschaffungen durchführen
 - Beratungsdienste durchführen
 - Organisieren eines Reparaturdienstes
- Fachspezifische IuK-Anwendungen
 - Bedarfsanalysen durchführen
 - Planung von Gesamtkonzepten
 - Vergleichstests und Benchmarking durchführen
 - Beratungen gestalten
- Benutzerbetreuung
 - Einrichtung und Betreuung der Benutzerausstattung/Konfiguration
 - Bereitschaftsdienst aufbauen
 - Fehlerdiagnosen und -behebung
 - Beratung der Nutzer bei Handhabung
 - Reparaturdienst
 - Schulungen durchführen

2. Klassifikation anhand von Prozessen

- Prozess IuK-Planung und -Koordination
- Prozess Infrastrukturentwicklung
- Prozess IuK-Verfahrensentwicklung
- Prozess IuK-Betrieb
- Prozess Benutzerbetreuung
- Prozess Arbeitsplatzausstattung

⁵ Siehe: Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung, Stoffgebiet Haushaltsrecht, Abschnitt Kosten- und Leistungsrechnung, Ausgabe August 1997

3. Klassifikation anhand von IuK-Aufgabenkatalogen (Beispiele)

Beispiel 1: aus einem Bundesministerium (Momentaufnahme)⁶

IuK-Bereiche und -Aufgaben ➤ Teilaufgaben	Aus-/Verlagerung		Erläuterung zur Entscheidung des Ministeriums
	Empfehlung	getroffene Entscheidung	
IuK-Infrastruktur			
➤ Systemmanagement	nein	nein	strategische Bedeutung
➤ vollständiger Netzbetrieb	nein	nein	strategische Bedeutung, unwirtschaftlich
➤ Netzwerkmanagement	ja	nein	unwirtschaftlich
IuK-Anwendungen			
➤ Datenerfassung, -pflege	ja	ja	hausintern verlagern
➤ Datenbankauswertungen	ja	ja	hausintern verlagern
➤ Anwendungsentwicklung	ja	offen	
➤ Wartung und Pflege	ja	offen	
➤ Dokumentation	ja	offen	
➤ Anwendungskonzeption	nein	nein	Kernaufgabe
➤ Entwurf Anwendungsoberfläche	nein	nein	Kernaufgabe
➤ Ausschreibung	nein	nein	Kernaufgabe
➤ Datenbankdesign	nein	nein	Kernaufgabe
IuK-Administration ⁷	nein	nein	„strategische und hoheitliche Erwägungen“
User-Help-Desk ⁸	nein	nein	strategische Bedeutung, unwirtschaftlich

Beispiel 2: Outsourcing-Leistungen gemäß Rahmenvertrag „BK⁹-Outsourcing“ des Landes Baden-Württemberg mit einem Dienstleister:

„Der Auftragnehmer erbringt die Outsourcing-Leistungen

- Bereitstellung von Hardware und Standardsoftware, Ersatzbeschaffung,
- Installation, Integration/Anpassung, Test,

⁶ Die zitierten Aussagen über die Auslagerungsfähigkeit der Aufgaben und ggf. heranzuziehende Entscheidungskriterien sind enumerativ, haben aber keinen Empfehlungscharakter.

⁷ Dazu zählen: IuK-Controlling, Projektmanagement, Haushaltsanfragen, IuK-Sicherheit, Qualitätssicherung, Rechtsfragen, IuK-Schulungen, Bedarfsermittlung und Sekretariatsaufgaben.

⁸ Dazu zählen: Hotline, Vor-Ort-Hilfe, Vorkonfigurierung bei End-to-End-Management, Wirkbetrieb IVBB und IuK-Betrieb der Dienststelle Berlin.

⁹ BK: Bürokommunikation

- Integration von Büro- und Fachanwendungen,
- Übergabe des BK-Systems in betriebsbereitem, abnahmefähigem Zustand,
- Nutzereinweisung,
- Schulung (nach besonderem Auftrag), Nutzerinformation,
- Betrieb des BK-Systems einschließlich aller dazu erforderlichen Maßnahmen,
- Hotline-, Help-Desk-Service,
- Konfigurations-, Problem- und Changemanagement,
- Update/Upgrade der Hardware und Software,
- Administration des lokalen Netzwerkes oder wesentlicher Teile bis zum Anschlusspunkt des Landesverwaltungsnetzes (LVN),
- Beratung über Alternativen der Fortentwicklung,
- Betriebskonzeptionen, insbesondere zur laufenden Optimierung,
- Berichtswesen,
- Migration zum Standard-BK-System (einschließlich Netzwerkbetrieb) gegen gesonderte Vergütung,
- Migration von Fachanwendungen (nach besonderem Auftrag),
- Abstimmung und Koordination.“

8 Zur Frage der Abhängigkeit vom IuK-Outsourcing-Partner

Bei der Auslagerung von IuK-Aufgaben sollte berücksichtigt werden, dass „internes“ IuK-Wissen verloren gehen kann und bei Bedarf nicht mehr verfügbar ist. Der Auftraggeber wird z. T. abhängig vom Wissen des Outsourcing-Partners.

Er muss deshalb für die Sicherung seiner Unabhängigkeit durch angemessene Qualifikationsmaßnahmen Sorge tragen.

Anmerkung:

Mit der Auslagerung von IuK-Aufgaben besteht die Gefahr, dass internes IuK-Wissen verloren geht und bei Bedarf nicht mehr verfügbar ist. Aufgrund fehlender interner fachlicher Qualifikationen verringert sich die Möglichkeit, auf technische Entwicklungen für die betreffende Verwaltung Einfluss zu nehmen.

Dem sollte durch gezielte Qualifikationsmaßnahmen zur Wahrung einer weitgehenden Unabhängigkeit vom Outsourcing-Partner entgegengewirkt werden. Folgender Kreislauf der Wissensgewinnung und des -transfers sollte angestrebt werden:

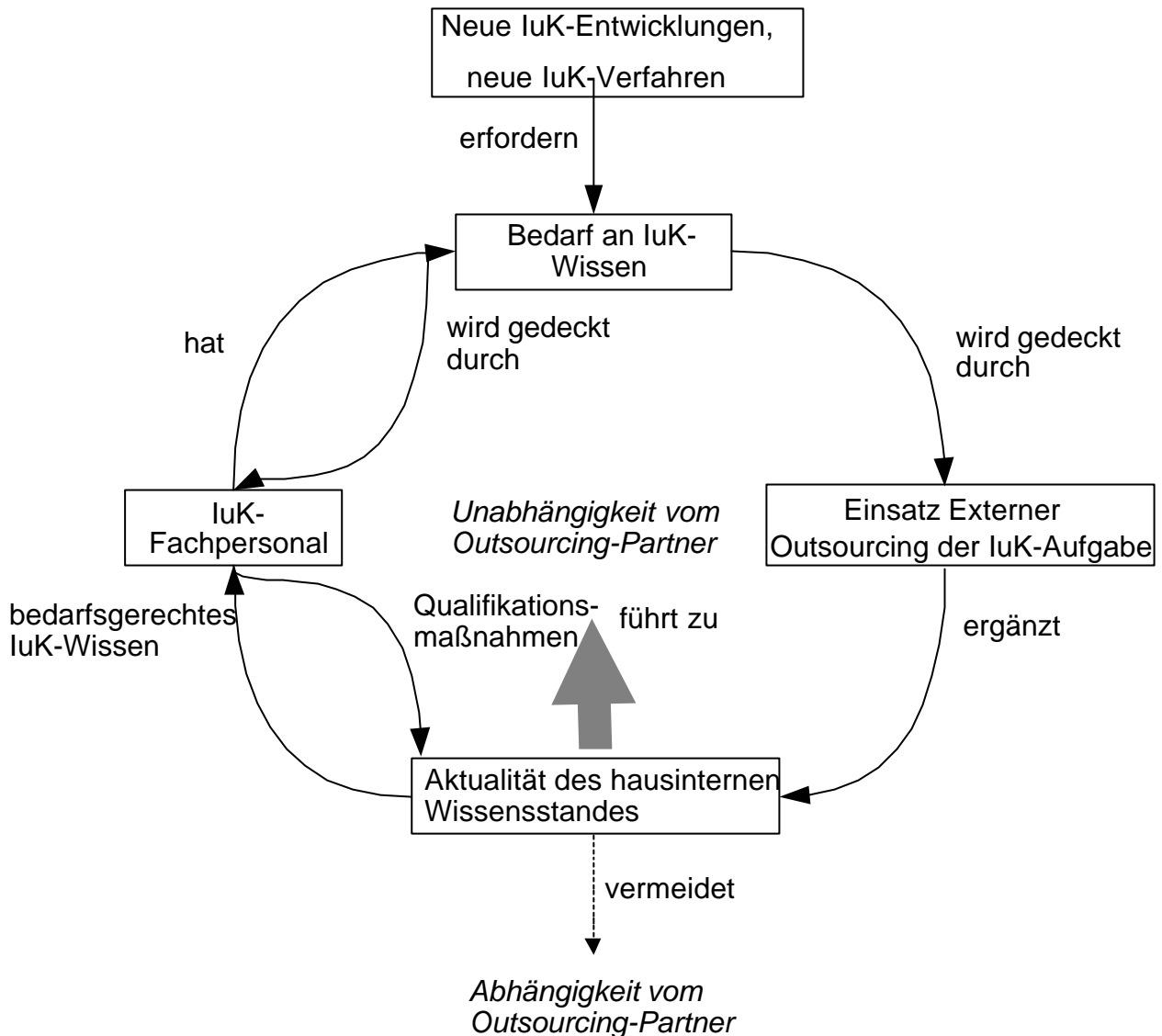


Abbildung 2: Sicherung der Unabhängigkeit vom luK-Outsourcing-Partner

Zur Sicherung einer hinreichenden Unabhängigkeit sollte auch darauf geachtet werden, dass Aufträge an alternative externe Dienstleister am Markt vergeben und ggf. diese bei Bedarf mit der ausgelagerten luK-Aufgabe beauftragt werden können¹⁰.

9 Vorbereitung und Gestaltung von luK-Outsourcing-Verträgen

Zur Vorbereitung und Gestaltung von luK-Outsourcing-Maßnahmen sollten detaillierte Ausschreibungsunterlagen erarbeitet und die verschiedenen Möglichkeiten von Leistungsbeschreibungen und Arten einer Ausschreibung berücksichtigt werden.

¹⁰ Zur Sicherung der Unabhängigkeit vom luK-Outsourcing-Partner und der Rückholbarkeit der Outsourcing-Maßnahmen s. auch Siebzehnter Tätigkeitsbericht des rheinland-pfälzischen Landesbeauftragten für den Datenschutz für die Zeit vom 1. Oktober 1997 bis 30. September 1999, Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 13/4836 vom 18.10.1999, S. 84

9.1 Ausschreibungsunterlagen

Vor der Einleitung von IuK-Outsourcing-Maßnahmen sollten die Verantwortlichkeiten und der Regelungsbedarf geklärt und zusammen mit den hardware-, software- und servicebezogenen Bestimmungen in der Leistungsbeschreibung niedergelegt werden.

Hinweise:

Bei der Vorbereitung von IuK-Outsourcing-Maßnahmen sollten die Verantwortlichkeiten und der Regelungsbedarf zu unten stehenden Arbeitsfeldern geklärt und die den Auftragnehmer betreffenden hardware-, software- und servicebezogenen Bestimmungen in der Leistungsbeschreibung niedergelegt werden:

- Rechner
 - Leistung
 - CPU-Kapazität
 - Speicherkapazitäten
 - IuK-Sicherheit (Verfügbarkeit, Vertraulichkeit, Integrität)
 - Pflege und Wartung
- Peripherie (z. B. Bildschirmarbeitsplätze, Drucker)
 - Leistung
 - Kapazitäten
 - IuK-Sicherheit (Verfügbarkeit, Vertraulichkeit, Integrität)
 - Pflege und Wartung
- Vernetzung/Netzwerk
 - Leistung
 - Kapazitäten
 - IuK-Sicherheit (Verfügbarkeit, Vertraulichkeit, Integrität)
 - Pflege und Wartung, z. B. Fernbetreuung über Datenleitungen
- Systemsoftware
 - Installation
 - Pflege und Wartung
 - IuK-Sicherheit (Verfügbarkeit, Vertraulichkeit, Integrität)
 - Diagnoseverfahren bei Fehlern/Problemen
 - Behebung/Maßnahmen bei Fehlern und Problemen
 - Systemverwaltung, -überwachung und -optimierung
- Anwendungen (Standardsoftware, Individualsoftware)
 - Entwicklung
 - Installation
 - Bereitstellungszeiten

- Antwortzeitverhalten
- IuK-Sicherheit (Verfügbarkeit, Vertraulichkeit, Integrität)
- Datensicherung, Wiederherstellzeiten
- Datenschutz
- Pflege und Wartung
- Services
 - Serviceziele
 - Bereitstellungszeiten
 - Reaktionszeiten (z. B. für Help-Desk-Services)

9.2 Leistungsbeschreibung

Es sollte ein möglichst großer Bieterkreis angesprochen und deshalb die auszulagernde Leistung möglichst funktional beschrieben werden.

Anmerkung:

Die in einem Pflichtenheft niederzulegenden Anforderungen und auszulagernden Leistungen können nach verschiedenen Möglichkeiten beschrieben werden:

1. funktionale Leistungsbeschreibung

Sofern für eine Aufgabe oder Funktion noch keine konkreten produkt- oder ablaufbezogenen Vorstellungen existieren, sollten die Anbieter aufgefordert werden, sowohl eine Lösung als auch ihre Umsetzung zu offerieren.

Soll beispielsweise die IuK-Anwenderbetreuung in einer Verwaltung ausgelagert werden, teilt die ausschreibende Stelle den Anbietern im Pflichtenheft lediglich die Rahmenbedingungen (u. a. Hardware, Software, Anzahl Anwender, Reaktions- und Betreuungszeiten) mit.

Die Angebote sollten umfassen

- a) die Form der Anwenderbetreuung (z. B. vor Ort oder per Telekommunikation oder eine Kombination aus beidem) und
- b) ihre Umsetzung, d. h., die konkreten Leistungen des Anbieters.

2. konstruktive Leistungsbeschreibung

Die ausschreibende Verwaltung hat eine konkrete Lösung und Umsetzung für eine Aufgabe erarbeitet und im Pflichtenheft exakt spezifiziert. Die von Externen zu erbringende Leistung wird „konstruktiv“ beschrieben.

Beispiele: Definierte Rechenzentrumsleistungen auf der Grundlage eines vorgegebenen Betriebssystems oder Verfahrens; IuK-Anwenderbetreuung mit von 07.00 Uhr morgens bis 19.00 Uhr abends telefonisch und per E-Mail erreichbarer Hotline.

3. Parallelausschreibung

Bei diesem Ausschreibungsverfahren, mit dem sowohl die beste technische Lösung als auch die günstigste Finanzierungs- und Betreiberform für ein ggf. partielles IuK-Outsourcing ermittelt werden soll, muss die ausschreibende Verwaltung mehrere Lösungsvarianten gestatten und bewerten.

Auf der Basis jeweils gesonderter Spezifikationen für Hardware, Software und Dienstleistungen könnten beispielsweise Angebote für folgende Kombinationen, die die Zielsetzung der Ausschreibung in unterschiedlichem Umfang erfüllen, eingeholt werden:

- a. Kaufpreis für Hardware und Software
- b. Leasingkonditionen für Hardware und Software
- c. Vergütung für Dienstleistungen
- d. Preise für eine Generalunternehmerschaft (IuK-Outsourcing)

9.3 Bewertung der Angebote

Die geforderten technischen Leistungsmerkmale sowie Umfang und Qualität der Dienstleistungen sollten gewichtet werden. Die Angebote sollten nach ihren Preisen bewertet und daraufhin überprüft werden, in welchem Maße sie die Leistungen erfüllen.

Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Nutzwertanalysen sollten der Entscheidung für ein Modell oder einen Anbieter zugrunde gelegt werden.

Hinweis zur Bewertung der Angebote zu einer Parallelausschreibung:

Hier sind verschiedene Alternativangebote zu bewerten, die den Bedarf an IuK-Leistungen decken sollen. Sie lassen sich als Modelle mit jeweils unterschiedlichen Anteilen an Eigen- und Fremdleistungen (vollständige Eigenleistung, überwiegende Eigenleistung, Mischbetrieb, Auslagerung) beschreiben.

9.4 Vertragsgestaltung

Ein Vertrag über Outsourcing-Leistungen sollte möglichst eindeutige Regelungen insbesondere zu folgenden Leistungsmerkmalen enthalten: Qualität, Gewährleistung, Preis-/Leistungsänderungen, Strafen bei Vertragsverletzungen, Kündigung, Berichtswesen, Abstimmungsverfahren.

Hinweise zu Regelungsinhalten und -umfang von Outsourcing-Verträgen:

Die nachstehenden Punkte sollten möglichst vollständig in einem IuK-Outsourcing-Vertrag (ggf. nach vorzuzugendem Vertragsmuster) geregelt werden:

- Qualitätsmerkmale (Kennzahlen/Parameter) für die vereinbarten Leistungen,
- Maßnahmen für die Überwachung der Leistungen, Methoden und Zeiträume, Berichtswesen (Verpflichtung des Auftragnehmers, Parameter zu messen und zu berichten) z. B. für Störungshäufigkeiten und Inanspruchnahme von Leistungen,
- Zugangsrechte des Datenschutzbeauftragten,
- Gewährleistung,
- Maßnahmen bei Nichterfüllung der Leistungen (Haftungsumfang, Vertragsstrafen),
- Verfahren bei Mehrleistungen und Minderleistungen,
- Anpassung/Änderungen der Leistungen an technischen Fortschritt (Refreshment), regelmäßige Reviews,
- Kriterien für Preisanpassungen,
- finanzielle Bedingungen eines Ankaufsrechtes im Falle einer außerordentlichen Kündigung,
- Vertragslaufzeit,
- Geheimhaltung,
- Bedingungen für Vertragsverlängerungen,
- Kündigung,
- Rückabwicklung bei Vertragsende,
- Krisenmanagement/Schiedsstelle,
- Prüfungsrechte des Rechnungshofes.

Weiter sollten beide Vertragspartner unbedingt

- Ansprechpartner und Kommissionen bestimmen,
- ihre Zuständigkeitsbereiche und Verantwortlichkeiten festlegen und beschreiben,
- ihre Schnittstellen klar definieren,
- Entscheidungswege bestimmen sowie
- Mitwirkungspflichten und Abstimmungsverfahren vereinbaren.

10 Erfolgskontrolle

Die mit einem IuK-Outsourcing-Vorhaben verbundenen Ziele und vereinbarten Leistungen mit dem IuK-Outsourcing-Partner sollten im Rahmen von Erfolgskontrollen überprüft werden.

Hinweise:

Für eine erforderliche Erfolgskontrolle sollten die Tätigkeiten und Leistungen des IuK-Outsourcing-Partners protokolliert werden; damit können ggf. auch sein Aufgabenbereich angepasst sowie Rationalisierungsansätze für die interne Aufgabenerledigung abgeleitet werden.

Hierzu sollten konkrete und nachprüfbar Leistungsmerkmale vereinbart werden, z. B. hinsichtlich

- der Reaktionszeiten,
- der Qualität,
- der Flexibilität der Leistungserbringung und
- der Betriebsbereitschaft

der vom Outsourcing-Partner verantwortlich betreuten technischen Einrichtungen oder IuK-Verfahren.

Auf der Grundlage eines aussagefähigen Berichtswesens können auch die vom Auftraggeber mit einem IuK-Outsourcing-Vorhaben beabsichtigten Auswirkungen auf seine Organisation verfolgt werden, wie

- die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme,
- die interne Leistungssteigerung,
- der Qualitätsgewinn sowie
- organisatorische und personalwirtschaftliche Entlastungen und die daraus resultierenden Aufwandsminderungen.

Regelmäßige Vergleichsrechnungen, in welchen die Aufwendungen an den Auftragnehmer mit Marktpreisen verglichen werden, sollten von der auftraggebenden Verwaltung oder kann - nach deren Vorgaben - vom Auftragnehmer erstellt werden. Liegt der Auftragnehmer ständig über den ermittelten Marktpreisen, sollten Preisverhandlungen aufgenommen werden oder der Auftragnehmer gewechselt werden können. Die Verfahrensweisen sind vertraglich zu regeln.

Als weiteres wirksames Verfahren der Erfolgskontrolle kann Benchmarking eingesetzt werden. Hierzu sind geeignete Kennzahlen zu ermitteln, fortzuschreiben und mit denen anderer Institutionen zu vergleichen. Sind Ergebnisse der auftraggebenden Verwaltung schlechter als der ermittelte Durchschnitt, sollten die Ursachen ermittelt und Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Auch für diesen Fall sollten mit dem Auftragnehmer hinsichtlich des Verfahrens und der Konsequenzen vertragliche Vereinbarungen getroffen werden.

Argumente für und gegen IuK-Outsourcing (Problemfelder/Zielerreichungskriterien)

A. Personal

Pro-Argumente	Contra-Argumente
Probleme bei der Beschaffung von qualifiziertem Personal werden vermieden, z. B. verhindern derzeit die besoldungsrechtlichen Regelungen oft flexiblere Lösungen	Abhängigkeit vom Dienstleister
Verringerung der Abhängigkeit von einzelnen Mitarbeitern mit Spezialkenntnissen	Verlust von Schlüsselpersonen und deren Know-how
Entlastung der Spezialisten von Routinearbeiten	Erhöhter Koordinations- und Abstimmungsaufwand zwischen Auftraggeber und Dienstleister
Freisetzen von Kapazitäten für wichtigere Aufgaben	
Verbesserte Nutzung der Personalressourcen, z. B. Konzentration auf das Kerngeschäft	Personalrechtliche Probleme
	Personalvertretungsrechtliche Probleme
Abbau von IuK-Personal, Vermeiden von Personalzuwachs und Kapazitätsengpässen	Abhängigkeit vom Dienstleister
	Die Mehrwertsteuer ist nicht als Vorsteuer abzugsfähig (Personalkostenanteil)

B. Kosten

Pro-Argumente	Contra-Argumente
Kostenreduktion und bessere Kostentransparenz, insbesondere, wenn die Kosten beim Nutzer veranschlagt/budgetiert werden	Zusätzliche Transaktionskosten (z. B. Kosten für Vertragsabschluss und Vertragsumsetzung)
Verstärktes Kostenbewusstsein	
Vermeidung hoher einmaliger Investitionsaufwendungen für neue IuK	Gefahr einer Nichtnutzung zentraler Ressourcen (z. B. günstiger Rahmenverträge)
Umwandlung von Fixkosten in direkt zurechenbare Kosten	
Verbesserung der Planbarkeit, Steuer- und Kontrollierbarkeit der Kosten	
Verursachungsgerechte Leistungsverrechnung	
	Kommunikations- und Koordinationsaufwand

C. Wirtschaftlichkeit/Finanzen

Pro-Argumente	Contra-Argumente
Vermeidung hoher einmaliger Investitionsaufwendungen für neue Informationstechnik	
Vermeidung struktureller Überschuldung durch Mietkauf	
Laufzeitadäquate Finanzierung	
Beschleunigung der Verfahrensabwicklung	
Rationalisierungsreserven mobilisieren	Know-how-Verlust

D. Organisation

Pro-Argumente	Contra-Argumente
Vereinfachen des IuK-Beschaffungsprozesses	Verlust an IuK-Marktkennntnissen und -nähe
Vermeiden von IuK-Personalengpässen	Abhängigkeit vom Dienstleister
Konzentration auf das Kerngeschäft	Kompetenzverlust

E. Leistung

Pro-Argumente	Contra-Argumente
Zugewinn an Qualität des IuK-Betriebes bei gleichbleibenden Kosten	Qualitäts-Kosten-Relation ist mittelfristig wegen Know-how-Verlust nicht mehr zu beurteilen
Verkürzte Realisierungszeiten bei IuK-Vorhaben bzw. der Bereitstellung von IuK-Leistungen	Verlust an Steuerungsmöglichkeiten von IuK-Vorhaben/Bereitstellung von IuK-Leistungen
Hohe Flexibilität der Bereitstellung von IuK-Leistungen	Verlust an Steuerungsmöglichkeiten, Verlust der Übersicht
Termintreue von IuK-Maßnahmen	Verlust an Steuerungsmöglichkeiten bei Terminüberschreitungen
Zugang zu speziellem IuK-Know-how und Nutzung von Standardisierungen, Anwendung moderner Entwicklungsmethoden	Kompetenzverlust
Beschleunigung von IuK-Umstellungsprozessen	Know-how-Verlust
Steigerung der Innovationsrate	Know-how-Verlust, Innovationen über den tatsächlichen Bedarf/Notwendigkeit hinaus
Know-how-Transfer	Abhängigkeit vom Dienstleister
Ggf. höhere Datensicherheit, z. B. durch Ausweichrechenzentren des Dienstleisters	Abhängigkeit vom Dienstleister

Pro-Argumente	Contra-Argumente
Informationsmanagement mehr an Zielen orientiert und von Einzelfallentscheidungen entlastet	Einflussnamemöglichkeit des Dienstleisters

F. Technik

Pro-Argumente	Contra-Argumente
Reduzieren technologischer Risiken durch Verlagerung auf den Dienstleister, Erhöhen der IuK-Verfügbarkeit	Abhängigkeit vom Dienstleister
Auf vertraglicher Basis geregelte Abwälzung von Risiken und Gefahrenpotenzialen auf den Dienstleister	Abhängigkeit vom Dienstleister
Innovationstempo steigern	Innovationszwang
Unabhängigkeit von der technischen Realisierung	Abhängigkeit vom Dienstleister
Vermeiden aufwändiger Informations-, Koordinations- und Entscheidungsprozesse	Kompetenzverlust
Aufwandsminimierung (z. B. Fehlerbehandlung, Wartung, Release-Wechsel)	Know-how-Verlust

Literaturhinweise

Outsourcing - Strategische Bewertung einer Informationsdienstleistung
Peter A. Cunningham, Friedrich Fröschl
Edition Blickbuch Wirtschaft, Frankfurt Allgemeine Zeitung
Frankfurt, 1995

Privatisierung öffentlicher Aufgaben,
Perspektiven zur Gestaltung innovativer Organisationsformen
Hans S. Kraus
Gabler Edition Wissenschaft
Schriften zur Unternehmensentwicklung
Hrsg.: Prof. Dr. Max J. Ringlstetter
Gabler Verlag, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden 1997

Outsourcing
Hrsg.: Udo Koppelman
Schmalenbach-Gesellschaft, Deutsche Gesellschaft für Betriebswirtschaft e. V.
Schäffer-Poeschel Verlag Stuttgart, 1996

Vergabe Special: Outsourcing
verschiedene Autoren
VergabeRecht
Ausgabe 3 / 1997

Kriterien für Outsourcing-Entscheidungen

Outsourcing von öffentlichen Leistungen
Entscheidungshilfen für die Verlagerung der Leistungserstellung
VOP
Ausgabe 6 - 7 / 1997

IuK Development and Operations Contracted out to the Private Sector

Ulrich Ditzen, Claudia Kulesa

in:

Performance Auditing of the use of EDP 2, Proceedings from the INTOSAI Standing Committee on EDP Audit 2nd Working Seminar in Stockholm, Sweden

Stockholm 1998, P. 111 ff.

Vorgehensweise/Projektierung

Outsourcing leicht gemacht ?

Peter Rentschler

it Management

Ausgabe 11/12 / 1996

Wirtschaftlichkeit

Wirtschaftlichkeit von Outsourcing-Projekten

Prof. Dr. Dieter Kiefer, Roland Albert

VOP

Ausgabe 11 / 1999

Vertragsgestaltung

Outsourcing - Neuralgische Punkte der Vertragsgestaltung

RA Thomas Heymann

Computerrecht intern, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln

Ausgabe 11 / 1999

Service Level Agreements

Peter Rentschler

it Management

Ausgabe April 1997