



■ Public Sector: IT-Outsourcing / Public Private Partnerships

Erfahrungen mit Risikopartnerschaften bei der IT-gestützten
Modernisierung der öffentlichen Verwaltung

■ Impressum

Herausgeber:
BITKOM
Bundesverband Informationswirtschaft,
Telekommunikation und neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10
10117 Berlin-Mitte

Telefon 030/27576-0
Telefax 030/27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner:
Dr. Pablo Mentzini
Tel.: 030/27576-130
Fax: 030/27576-400
E-Mail: p.mentzini@bitkom.org

Onlinefassung des Leitfadens:
www.bitkom.org/ppp

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	6
1	Einführung	7
2	ITK-Outsourcing in der öffentlichen Verwaltung.....	9
2.1	Bedeutung und Anwendungsbereiche	9
2.2	Spezifische Anforderungen im öffentlichen Bereich	9
2.3	Eigentumsformen beim Outsourcing	10
2.3.1	Inhouse-Outsourcing	10
2.3.2	Outsourcing an private Unternehmen	11
2.4	Vorteile, Nachteile und Risiken von Outsourcing	11
2.4.1	Vorteile von Outsourcing	11
2.4.2	Risiken und Nachteile von Outsourcing	12
2.5	Checkliste für Outsourcing-Vorhaben in der öffentlichen Verwaltung.....	14
2.5.1	Evaluation und Vorbereitung	14
2.6	Rechtliche Beschränkungen des IT-Outsourcing.....	15
2.6.1	Übergang von Personal.....	15
2.6.2	Datenschutz.....	15
2.6.3	Pflicht zur Aufgabenerfüllung vs. Abhängigkeit vom IT-Dienstleister	17
2.7	Vergaberechtliche Grundlagen für IT-Outsourcing	17
2.7.1	Schwellenwerte	18
2.7.2	Wahl der richtigen Verfahrensart	18
2.7.3	Erstellung der Leistungsbeschreibung	19
2.7.4	Grundsätzlich keine Gespräche und „Verhandlungen“	19
2.7.5	Projektantenproblematik.....	20
2.7.6	Bewertung von Outsourcing Angeboten (UfAB III)	21
2.7.7	Rahmenvereinbarungen.....	21
2.7.8	Wettbewerblicher Dialog	21
3	Public Private Partnerships	23
3.1	Definition des Begriffs Public Private Partnership.....	23
3.2	Eignung von Public Private Partnerships bei IT-Projekten der öffentlichen Hand ...	23
3.3	Public Private Partnerships und Arbeitsplatzsicherheit beim öffentlichen Auftraggeber	24
3.4	Verhindert das Vergaberecht PPP?	26
3.5	Verhandlungsverfahren und wettbewerblicher Dialog als Ausschreibungsverfahren bei Public Private Partnerships	27
3.6	Kostentransparenz von PPP	28
3.7	Gibt es neben gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften andere Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft?	28
3.8	Monopolstrukturen durch PPP?	28
3.9	Besteht steuerliche Chancengleichheit beim Vergleich einer privaten Lösung mit einer Lösung der öffentlichen Hand?.....	29
3.10	Kamerale Buchhaltung vs. Doppik	30
3.11	Risikomanagement.....	30
3.12	Unbeschränkte Haftung als Risiko	31
4	Risikopartnerschaften und Public Private Partnerships: Modelle	33
4.1	Anreizsysteme und Risikovergütung.....	33
4.1.1	Einfache Bonus-/ Malus-Systeme (On Time/ In Budget)	34
4.1.2	Service Levels als Messgröße	34

4.1.3	Messlatte Balanced Score Cards	35
4.2	Komplexe Vergütungsmodelle	35
4.2.1	Wertschöpfungs-basierte Vergütung (Value-Based Billing)	36
4.2.2	Transaktionsbasierte Vergütung (Transaction-Based Billing)	38
4.3	Shared Services in Verbindung mit Outsourcing	39
4.4	Business Process Outsourcing	40
4.5	Zusammenfassung	41
5	ITK-Outsourcing und Public Private Partnerships im Gesundheitswesen	42
5.1	Neue Geschäftsfelder	42
5.1.1	Krankenhäuser und Kliniken	42
5.1.2	Gesetzliche Krankenkassen	43
5.1.3	Auswirkungen des Investitionsstaus in Krankenhäusern und Kliniken auf den internationalen Wettbewerb	43
5.1.4	Telemedizin und Integrierte Versorgung	43
5.1.5	Anforderungen für die Verbreitung von ITK Outsourcing und PPPs	44
5.1.6	Internationaler Vergleich zur Verbreitung von PPP	45
6	Case Studies	47
6.1	UK: Inland Revenue Department	47
6.1.1	Ausgangssituation	47
6.1.2	Vertrag	47
6.2	UK: National Insurance Recording System (NIRS2)	48
6.2.1	Ausgangssituation	48
6.2.2	Vertrag	49
6.3	Norwegen: Projekt Altinn; Steuerbehörde online	49
6.3.1	Ausgangssituation	49
6.3.2	Vertrag	50
6.4	Canada: Ontario Welfare	50
6.4.1	Ausgangssituation	50
6.4.2	Vertrag	50
6.4.3	Bewertung	51
6.5	USA: Federal Student Aid	51
6.5.1	Ausgangssituation	51
6.5.2	Vertrag	52
6.6	USA: Florida Department of Business Professionals	52
6.6.1	Ausgangssituation	52
6.6.2	Vertrag	52
6.7	Schleswig-Holstein: Outtasking der Telekommunikationsinfrastruktur	53
6.7.1	Ausgangssituation	53
6.7.2	Vertrag	53
6.7.3	Bewertung durch Landesrechnungshof	54
6.8	UK: National Savings and Investment (NS&I)	54
6.8.1	Ausgangssituation	54
6.8.2	Vertragliche Regelungen	54
6.8.3	Erfahrungen	55
6.9	UK Passport Service	55
6.9.1	Ausgangssituation	55
6.9.2	Vertragliche Regelung	55
6.9.3	Bewertung	55
6.10	Freistaat Sachsen: InfoHighway	56

6.10.1	Ausgangssituation	56
6.10.2	Leistungen	56
6.10.3	Vertrag	57
6.10.4	Erfahrungen	57
6.11	UK: Liverpool	57
6.11.1	Ausgangssituation	57
6.11.2	Vertrag	57
6.11.3	Bewertung	57
6.12	Landkreis Ludwigslust: Rahmenvereinbarung zur Zusammenarbeit in der ITK mit IT-Outsourcing	58
6.12.1	Ausgangssituation	58
6.12.2	Vertrag	58
6.12.3	Bewertung	59
6.13	Stadt Schweinfurt: ITK-Outsourcing	59
6.13.1	Ausgangssituation	59
6.13.2	Vertrag	59
6.14	Wiesbaden: Wivertis PPP/Outsourcing	59
6.14.1	Ausgangssituation	59
6.14.2	Leistungen	60
6.14.3	Vertrag	60
6.14.4	Bewertung	61
6.15	Bundesagentur für Arbeit	61
6.15.1	Ausgangssituation	61
6.15.2	Leistungen	61
6.15.3	Vertrag	62
6.16	Landesverwaltung Baden-Württemberg	62
6.16.1	Ausgangssituation	62
6.16.2	Leistungen	63
6.16.3	Bewertung	63
6.17	PPP im Bildungssektor: Schulnetz Unit 21 (Stadt Unna)	64
6.17.1	Ausgangssituation	64
6.17.2	Zweck der Kooperation	64
6.17.3	Vertrag	64
6.18	DLR: PPP zwischen Privatwirtschaft und Wissenschaft	64
6.18.1	Ziel/ Ausgangssituation	64
6.18.2	Leistungen	65
6.18.3	Vertrag	65
6.18.4	Bewertung	66
6.19	East Riding of Yorkshire: Übernahme der kompletten öffentlichen Verwaltung	66
6.19.1	Ausgangssituation	66
6.19.2	Leistungen	66
6.19.3	Vertrag	67
6.19.4	Bewertung	67
6.20	Bundeswehr: NH 90 Ausbildung	68
6.20.1	Ausgangssituation	68
6.20.2	Vertrag	68
7	Executive Summary	69
8	Links (Stand: 20.12.2006):	70
9	Anhang: Checkliste IT-Outsourcing	71
10	Index:	73

Vorwort

Der Leitfaden konnte nur durch die praktischen Erfahrungen, die von Experten aus den Mitgliedsunternehmen eingebracht wurden, entstehen. Daher bedankt sich BITKOM an dieser Stelle besonders bei:

- Anke Domscheit,
- Ljubomir Karadshow, Accenture,

- Peter Hellmonds, Siemens,
- Ute Horbach, T-Systems,
- Dr. Jürgen Klöckner, IABG,
- Martin Kupiek, IBM,
- Dr. Lars Lensdorf; Heymann & Partner Rechtsanwälte,
- Evelin Löffelad, Steria Mummert,
- Dr. Irene Maucher, T-Systems,
- Stefanie Röttger-Gerigk, EDS,
- Dr. Ina Roth, LL.M., T-Systems,
- Michael Schellenberger, Datev,
- Georg Schwaiger, Siemens,
- Dirk Thomas Wagner, Oracle.

Hinweis:

Der Leitfaden erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Unser Anliegen war es, einen Beitrag zur Diskussion über Public Private Partnerships und ITK-Outsourcing aus Sicht der im öffentlichen Sektor anbietenden ITK-Wirtschaft zu liefern. Wir haben vor diesem Hintergrund bewusst auf eine umfassende Darstellung aller möglichen Formen der Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft verzichtet und uns auf praktische Erfahrungen beschränkt, die wir in den Case Studies vermitteln. Gerade in besonders wettbewerbsintensiven Branchen, zu denen auch die ITK-Wirtschaft zählt, unterliegen nicht allein Produkte und Dienstleistungen, sondern ebenso Finanzierungslösungen dem Wettbewerb. Der Leitfaden kann und will daher keineswegs die Einbindung professioneller unternehmensinterner oder externer Berater ersetzen.

1 Einführung

Bis zum Jahr 2010 strebt die Bundesregierung an, dass 15 Prozent der öffentlichen Investitionen durch privatwirtschaftliche Partner mitfinanziert werden. Der Hintergrund ist, dass sich die öffentlichen Verwaltungen in Bund, Länder und Kommunen ungeachtet der aktuellen positiven fiskalischen Entwicklungen in 2006 in einer schwierigen Lage befinden: Auf der einen Seite bewirken knappere Budgets, Haushaltsvorbehalte und Haushaltssperren, dass die Gelder für dringend notwendige Investitionen fehlen. Andererseits lassen sich Einsparungen und Modernisierungen der öffentlichen Verwaltung nur dann verwirklichen, wenn für den Aufbau der hierzu erforderlichen ITK-Infrastrukturen auch finanzielle Spielräume bestehen. Eine Lösung können hier Public Private Partnerships bieten, also die gemeinsame Projektdurchführung und insbesondere auch die gemeinsame Projektverantwortung und das gemeinsame Risikomanagement von öffentlichen und privaten Partnern. Einige Länder in Europa und Übersee haben in den letzten Jahren hier praktisch nachweisen können, dass eine sinnvolle partnerschaftliche Verteilung der Risiken zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner dem herkömmlichen Verständnis des Staats als Auftraggeber und der Wirtschaft als Auftragnehmer überlegen sein kann.

Vorteile bieten Public Private Partnerships und Outsourcing-Projekte für beide Seiten:

- In der Vergangenheit waren 16 Landeshaushalte häufig verfassungswidrig überschuldet. Spielräume für dringend notwendige Investitionen bestehen nicht, zusätzliche konsumtive Verpflichtungen schränken den Investitionsanteil der Haushalte weiter ein. Soweit durch PPP eine Vorfinanzierung von Projekten erreicht werden kann, lassen sich notwendige Infrastrukturmaßnahmen ohne aktuelle Belastung der Haushalte erreichen.
- Innovative ITK-Unternehmen können ihre Leistungsfähigkeit durch die Übernahme von Betriebsrisiken in besonderer Form unter Beweis stellen. Gerade durch die Übernahme von unternehmerischen Risiken oder anteiliger (Vor-)Finanzierung können Geschäftsmöglichkeiten geschaffen werden, die andernfalls aufgrund der angespannten öffentlichen Haushalte nicht bestünden.¹
- Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) plant, Public Private Partnerships (PPP) im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen künftig zu privilegieren. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ist die wesentliche Messlatte bei der Frage, ob die Mitgliedsstaaten der Währungsunion die sog. Maastrichtkriterien erfüllt haben oder nicht. Eurostat empfiehlt, Vermögenswerte einer PPP künftig nicht mehr als Vermögenswerte des Staates zu behandeln. Hierbei müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: Der private Partner trägt das Bau-/Entwicklungsrisiko und zudem zusätzlich entweder das Ausfallrisiko oder das Nachfragerisiko. In diesem Fall werden die staatlichen Investitionsanteile nicht mehr als Anlageinvestitionen verbucht mit den negativen Auswirkungen auf den Defizitstand. Damit zeichnet sich ab, dass Risikopartnerschaften von

¹ Nicht allein bei öffentlichen Kunden stellen sich diese Fragen. Auch im Business to Business (B2B), etwa im Verhältnis von Netzbetreibern und Telekommunikationsinfrastrukturlieferanten, hat die absatzunterstützende Finanzierung (Customer Financing) eine hohe Bedeutung. BITKOM hat zu diesem Themenkomplex 2003 einen umfangreichen Leitfaden veröffentlicht (Mitgliederbereich unter <http://www.bitkom.org/files/documents/ACF5454.pdf>)

Privatwirtschaft und öffentlicher Hand künftig noch an Bedeutung zunehmen werden.² Die Europäische Kommission hat die Eurostat-Kriterien in einem Leitfaden (Long term contracts between government units and non-government partners (Public-Private Partnerships, Juni 2004)) weiter präzisiert.³

Der Begriff „Public Private Partnership“ (PPP)⁴ oder auch Öffentlich Private Partnerschaft⁵ (ÖPP) bedeutet nicht mehr, als die Zusammenarbeit und Risikopartnerschaft von öffentlicher und privatwirtschaftlicher Seite. Über die konkreten Modelle und Finanzierungsansätze ist hingegen noch nichts gesagt.

Mit dem vorliegenden Leitfaden soll das bestehende Informationsmaterial⁶ zu Public Private Partnerships/Outsourcing und E-Government erstmals aus Sicht der anbietenden ITK-Wirtschaft ergänzt werden. Wesentlich ist uns der Transfer von der abstrakten Modellbeschreibung hin zum konkreten ITK-Projekt. Wir möchten den Verantwortlichen bei der öffentlichen Hand und in der Wirtschaft Entscheidungs- und Argumentationshilfen bei der Formulierung von Haushaltsanträgen oder bei der Vorstellung von eGovernment-Projekten gegenüber dem Vorstand an die Hand geben. Zudem möchten wir belegen, dass neben der Entwicklung von kommunalen Webauftritten oder elektronischen Bürgerdiensten eine Bandbreite weiterer Leistungen besteht, bei denen die ITK-Wirtschaft im Rahmen von Partnerschaften mit der Wirtschaft zusammenarbeiten kann und dies auch bereits geschieht. Gerade die hohen Einsparpotentiale, die aus dem Auf- und Ausbau der verwaltungsinternen ITK-Infrastruktur folgen, sind Projektbereiche, die sich grundsätzlich für eine Risikopartnerschaft zwischen privaten und öffentlichen Partnern eignen. Die nachfolgenden Modelle werden daher durchgehend durch Beispiele ergänzt, die den Nutzen von Finanzierungsinstrumenten und Risikopartnerschaften bei der Verwirklichung von ITK-Projekten verdeutlichen.

2

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/04/18&format=PDF&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>

3

http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-BE-04-004/EN/KS-BE-04-004-EN.PDF
http://www.ppp.nrw.de/publikationen/03_finanzierungsleitfaden.pdf

4

Klärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang auch der Begriff Private Finance Initiative (PFI). Auch die Projekte, die im Rahmen der Private Finance Initiative der britischen Regierung entstanden sind, lassen sich dem Oberbegriff PPP zuordnen, denn auch bei diesen geht es um eine Zusammenarbeit zwischen Öffentlichen und Privaten und um die partnerschaftliche Bewältigung von Risiken.

5

Erstmals in einem Antrag der Regierungsfractionen (SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN) vom 04.07.2003, Bundestags-Drucksache 15/1400 (<http://dip.bundestag.de/parfors/parfors.htm>)

6

Public Private Partnerships – The Government’s Approach, (HM Treasury, Her Majesty’s Stationery Office, 2000) www.hm-treasury.gov.uk/media/C23A9/PPP2000.pdf;
PFI: Meeting The Investment Challenge (HM Treasury, Her Majesty’s Stationery Office, 2003) www.hm-treasury.gov.uk/media/648B2/PFI_604.pdf;
National Audit Office - Managing The Relationship to Secure a Successful Partnership in PFI Projects (2001) www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/01-02/0102375.pdf;
Public Private Partnership im E-Government (www.begix.de/PPP_BST.pdf) sowie der Prozessleitfaden Public Private Partnership (www.begix.de/ppp_d21.pdf), beide herausgegeben von der Bertelsmann-Stiftung, Clifford Chance Pünder und der Initiative D21. Zu PPP im öffentlichen Hochbau sehr eingehend: BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) - <http://www.ppp-bund.de/hochbau.htm>.

2 ITK-Outsourcing in der öffentlichen Verwaltung

2.1 Bedeutung und Anwendungsbereiche

Der deutsche ITK-Outsourcing-Markt wächst stark. Nach Schätzungen von Deutsche Bank Research aus dem Jahre 2004 soll das ITK-Outsourcing-Geschäft bis zum Jahr 2008 auf etwa 17 Mrd. EUR wachsen⁷. Erwartet werden jährliche Wachstumsraten von ca. 11%. Das Marktvolumen auf europäischer Ebene soll bis 2008 auf 100 Mrd. ansteigen, wobei Deutschland und Großbritannien zusammen etwa die Hälfte des Marktes ausmachen. Insbesondere die Privatwirtschaft wie Automobil- und Elektroindustrie aber auch Banken setzen immer stärker darauf, IT-Dienstleistungen extern zu vergeben.

Die positiven Erfahrungen, die in der Privatwirtschaft mit Outsourcing gemacht werden, lassen sich auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Für Verwaltungseinrichtungen in Bund, Ländern und Kommunen können etwa die nachfolgenden Lösungen eine Alternative zur behörden-internen Leistungserbringung sein:

- IT-Betrieb: Übernahme der gesamten Betriebsverantwortung für Server, Desktops, Software.
- User Support (UHD, Second Level Support etc.): Unterstützung der Anwender durch Telefonsupport, Fernwartung von Rechnern etc.
- Application Service Providing (ASP): Betrieb von Fachanwendungen und Zugriff des Kunden via Internet.⁸
- Business Process Outsourcing: Auslagerung kompletter Verwaltungsprozesse wie etwa Reisekostenmanagement oder Personalverwaltung.

2.2 Spezifische Anforderungen im öffentlichen Bereich

Spezifische Rahmenbedingungen und Grundvoraussetzungen im öffentlichen Bereich erschweren bislang die Umsetzung von Outsourcing-Vorhaben. Im Vergleich zur Privatwirtschaft nutzt der öffentliche Sektor das Potential von Outsourcing kaum. Gründe hierfür sind etwa:

- Ausschreibungspflicht: Ein Outsourcing-Vorhaben muss in der Regel wegen seiner Größe europaweit ausgeschrieben werden. Für Auswertung und Vergleich der Angebote müssen passende Kriterien definiert werden. Dies ist bei einem komplexen Projekt mit mehreren Jahren Laufzeit schwierig. Die wenigsten Auftraggeber machen von den Möglichkeiten der Vergabeart „Verhandlungsverfahren“ Gebrauch.
- Wirtschaftlichkeitsnachweis: In der Regel muss für jedes Outsourcing-Vorhaben nachgewiesen werden, dass die Leistungserbringung nachher für den öffentlichen

⁷ Deutsche Bank Research: IT-Outsourcing: Zwischen Hungerkur und Nouvelle Cuisine; e-economics Nr. 43, 6. April 2004. http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000078395.pdf

⁸ Vgl. BITKOM-Beispielvertrag zur ASP-Nutzung unter http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_ASP-Beispielvertrag_03-2006.doc sowie den BITKOM-Leitfaden zur Umsetzung von ASP-Geschäftsmodellen <http://www.bitkom.org/files/documents/ASP-Lizenzmodellv1-1.pdf> und den ASP-Sicherheitsleitfaden unter http://www.bitkom.org/files/documents/ASP-Sicherheitsleitfaden_V23.pdf

Auftraggeber wirtschaftlicher als die (gedanklich fortgeschriebene) Eigenerledigung ist. Schwierig dabei ist, die zu erwartenden externen sowie die wegfallenden internen Kosten zuverlässig zu prognostizieren.

- Für die zu erwartenden externen Kosten gilt: Benchmarks aus der Privatwirtschaft, o.Ä. sind wegen spezifischen Anforderungen wie Datenschutz bedingt anwendbar.
- Ein reeller Wegfall interner Kosten lässt sich wegen tariflicher und gesetzlicher Absicherung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Sektor selbst bei ernst gemeinten Übernahmeangeboten des Outsourcing-Anbieters kaum ansetzen (Eh-da-Kosten-Prinzip).
- Mehrwertsteuer: Wenn ein mehrheitlich privates Unternehmen Leistungen in Rechnung stellt, wird Mehrwertsteuer fällig. Dies „verteuert“ die Leistung für den öffentlichen Auftraggeber, was oft zum Scheitern von Outsourcing-Vorhaben führt: die durch die Mehrwertsteuer entstehende zusätzliche „Verteuerung“ muss durch zusätzliche Kostenoptimierung bei der Leistungserbringung ausgeglichen werden.

Ein Ziel dieser Leitlinien ist, die o.a. Punkte durch konkrete Handlungstipps und praktische Erfahrungen zu adressieren.

2.3 Eigentumsformen beim Outsourcing

Unterschiedliche Eigentumsformen beim Outsourcing führen zu unterschiedlichen Aspekten der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und damit zu unterschiedlichen Grundlagen der Entscheidungsfindung.

2.3.1 Inhouse-Outsourcing

Vom Inhouse-Outsourcing im öffentlichen Bereich wird allgemein gesprochen, wenn die ausgründende Verwaltung mehrheitliche oder alleinige Eigentümerin der ausgegründeten Einheit verbleibt. Beispiele dafür sind Landesbetriebe wie das DVZ Mecklenburg-Vorpommern GmbH oder das bei der Oberfinanzdirektion Frankfurt angesiedelte Hessische Competence Center HCC.

Wenn die ausgegründeten Einheiten mehrere „Kunden“ (Ressorts, Dienststellen etc.) mit gleichen Dienstleistungen wie User Helpdesk oder SAP-Beratung bedienen, sprechen wir von einem Shared Service Center.

Bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eines Inhouse-Outsourcing-Projektes muss eine realistische Abschätzung des zu erwartenden Geschäftsvolumens erfolgen. Oft wird durch Bezugsbindung für eine gewisse Zeit der Umsatz der neuen Einheit gesichert.

Zur Kostentransparenz und nutzungsgerechter Aufteilung der Kosten ist die Einführung von Kosten-Leistungsrechnung (KLR) unverzichtbar.

Die Outsourcing-Einheit darf in der Regel ihren Kunden keine höheren Kosten als die marktüblichen Preise für vergleichbare Dienstleistungen berechnen. In der Praxis handelt es sich jedoch oft um speziell auf die Kunden zugeschnittene Services (z.B. ein aus Datenschutzgründen am Standort des Kunden sitzender User Helpdesk), so dass marktgerechte Preise beim Inhouse-Outsourcing schwer zu ermitteln bzw. nachzuweisen sind.

2.3.2 Outsourcing an private Unternehmen

Dies ist der Fall, wenn Aufgaben und/oder Tätigkeiten von der öffentlichen Hand an mehrheitlich private Unternehmen übertragen werden.

Zwei deutsche Beispiele dafür sind:

- Bei dem Projekt „BK-OUT“ hatte das Land Baden-Württemberg mit einem privaten Unternehmen die Auslagerung der Bürokommunikations-Infrastruktur der Landesverwaltung vereinbart. Der Dienstleister stellt der Landesverwaltung gegen monatliche Gebühren „Bürokommunikation aus der Steckdose“ zur Verfügung.
- Der User Helpdesk der Bundesagentur für Arbeit, der für die telefonische Unterstützung der mehr als 100.000 IT-Anwender der BA zuständig ist, wird ebenfalls von einem privaten Unternehmen betrieben.

Ein sehr wichtiger Aspekt beim Outsourcing an private Unternehmen ist die gesetzliche Regelung des Betriebsübergangs in §613 a BGB. Die Bestimmung regelt die Rechtsverhältnisse zwischen dem neuen Arbeitgeber und den Arbeitnehmern und sichert Einkommen und Sozialleistungen der Arbeitnehmer. Vor diesem Hintergrund wird Outsourcing an Private daher am meisten bei neuen Aufgaben praktiziert, die zwar theoretisch von der Verwaltung selbst erledigt werden könnten (oder müssten), für die aber aktuell qualifiziertes Personal fehlt. Bei solchen Vorhaben handelt es sich zumeist um Dienstleistungsverträge zwischen Verwaltung und privatem Unternehmen. Zwischen Outsourcing und klassischem Dienstleistungsvertrag existiert insoweit keine einheitliche Abgrenzung. Entscheidend ist vor allem die Frage, ob der Bedarfsträger die neu hinzukommende Aufgabe/Leistung auch selbst hätte erledigen bzw. erbringen können. Ist diese Frage prinzipiell mit „ja“ zu beantworten, muss durch Wirtschaftlichkeitsbetrachtung geprüft werden, welche die bessere Alternative ist.

Das Outsourcing *existierender Aufgaben/ Tätigkeiten* ist dagegen die eigentliche „Urform“ des Outsourcing und ist in Europa, in Großbritannien am meisten verbreitet. Große britische Departments haben ihre IT-Versorgung an rein private Unternehmen übertragen; letztere haben IT-Personal der öffentlichen Kunden in drei- bis vierstelliger Höhe übernommen und erbringen seitdem die IT-Leistungen in eigener Regie. Auch in Deutschland rücken solche Projekte vor dem Hintergrund des vielerorts anstehenden Stellenabbaus immer mehr ins Interessenfeld der öffentlichen Auftraggeber. Die Angebotsbereitschaft der Unternehmen hält sich jedoch in Grenzen. Grund dafür sind die sehr weit reichenden Regelungen zum Schutz der Arbeitnehmer, die zu unkalkulierbaren Folgekosten für die Unternehmen führen können.

2.4 Vorteile, Nachteile und Risiken von Outsourcing

2.4.1 Vorteile von Outsourcing

Ein BITKOM-Mitgliedsunternehmen hat öffentliche Outsourcing-Kunden in 22 Ländern der Welt befragt, welche Ziele tatsächlich durch Outsourcing erreicht wurden. Dies waren u.a. (nach Anzahl der Nennungen):

- Zugang zu moderner Technologie
- Zentralisierung und Standardisierung der Prozesse
- Zugang zu Fachwissen
- Verbesserung von Qualität und/ oder Effizienz der Leistungserbringung
- Veränderung bzw. Modernisierung der Organisation

- Kostenreduktion

Das Fazit aus dieser Untersuchung ist, dass neben dem Ziel „Verringerung der Kosten“ gerade auch die Modernisierung der Infrastruktur eine wichtige Rolle spielt. Weitere Faktoren, die aus Sicht der Anbieter eine Rolle spielen, sind:

- Bessere Planbarkeit und Verteilung der Kosten
- Nutzung von modernen Finanzierungsinstrumenten
- Beschleunigte Realisierung
- Minimierung des Umsetzungsrisikos
- Flexibilisierung (ein Unternehmen kann auf sich verändernde Anforderungen flexibler reagieren)

Die Kernfrage bleibt aber dennoch, ob durch Outsourcing Kosten gesenkt werden können. Die Antwort auf Basis bisheriger Erfahrungen lautet: es hängt vom Einzelfall ab. Die Frage kann im Vorfeld eines Vorhabens mithilfe einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zumindest annähernd beantwortet werden.

2.4.2 Risiken und Nachteile von Outsourcing

Die Nachteile von Outsourcing sind zumeist bekannter als die Vorteile. Gerade wegen dieser „Hypothek“, mit der Outsourcingvorhaben belastet sind, sollte zwischen „echten“ Nachteilen, und Risiken unterschieden werden. Während echte Nachteile typische Begleitfolgen von Outsourcing-Projekten sind oder jedenfalls sein können, lassen sich Risiken durch geeignete Maßnahmen und Strategien minimieren.

2.4.2.1 Risiken von Outsourcing und deren Minimierung

Zu den allgemeinen Aktivitäten in der Vorbereitungsphase für ein Outsourcing-Vorhaben, gehört neben einer allgemeinen Analyse der externen und internen Situation, die Identifizierung der mit diesem Vorhaben verbundenen Risiken und der Möglichkeiten zu deren Minimierung. In späteren Phasen der Umsetzung bzw. des Betriebs ist es ratsam, ein Risiko-Management System zu etablieren, um die positiven Ereignisse zu maximieren und die negativen zu minimieren. Risiken müssen also identifiziert und (quantitativ und qualitativ) bewertet werden, Maßnahmen definiert und überwacht werden.

Nachfolgend sind die wichtigsten Risiken des Outsourcing im öffentlichen Bereich kurz dargestellt.

- **Rechtliche Risiken** (u.a. Vergabeprozess, Vertragsgestaltung, Leistungsspezifikation): Bei den rechtlichen Risiken steht die Vertragsgestaltung im Vordergrund. Hier ist es wichtig, eine ausgewogene Balance zwischen genauer Definition der zu erbringenden Leistung und notwendiger Flexibilität für die zukünftige Ausgestaltung der Leistung zu erreichen. Eine Überreglementierung des Rahmenvertrags und der Service Level Agreements kann negative Auswirkungen haben, es können unnötige Kosten entstehen und ggf. die Rückführung des Projektes komplexer werden als nötig.
- **Technische- und Betriebsrisiken** (u.a. Know-how-Verlust, Schnittstellen zu bestehenden Systemen): Bei den technischen Risiken stehen Kompetenzverlust und komplexere Schnittstellen im Vordergrund. Durch den Übergang der Mitarbeiter zum Dienstleister kann einerseits Schlüssel-Know-how verloren gehen. Andererseits können wichtige Informationen nicht mehr zeitnah bearbeitet werden. Zur Minimierung dieses Risikos ist es besonders

wichtig, den Wissenstransfer bzw. die Wissens- und Erfahrungsdokumentation im Vorfeld eines Outsourcing-Projektes nicht zu vernachlässigen.

- **Finanzielle Risiken** (u.a. Haushaltsrestriktionen, Beschaffungskosten, Liquidität): Finanzielle Risiken ergeben sich durch die vertraglich fixierten Aufwendungen, die ggf. nicht mehr umgeschichtet werden können. Auch wird die Beschaffung von IT-Dienstleistungen auf eine andere Basis gestellt, da die Weiterentwicklung der IT anders geplant und verwaltet werden muss als in der Vergangenheit.
- **Partnerrisiken** (unterschiedliche Kultur, Veränderungsbereitschaft, Abhängigkeiten): Nach dem Outsourcing haben die Kunden oft das subjektive Gefühl, schlechter bedient zu werden als vorher. Da ein Outsourcing-Projekt in der Regel mit der Implementierung neuer Prozesse und Technologien einhergeht, werden oft – trotz Übernahme von Personal des Auftraggebers – auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Auftragnehmers zur Serviceerbringung eingesetzt. Diese sprechen jedoch selten von Anfang an die Sprache des Kunden so gut, wie der Kunde von den ehemaligen Kollegen gewohnt ist. Dadurch werden hohe Akzeptanzschranken aufgestellt, die bis hin zur „Verweigerung“ der Kunden führen können, die ausgelagerte Dienstleistung in Anspruch zu nehmen.
- **Risiko Personaltransfer**: Aufgrund von EU-weiten und lokalen Regulierungen (u.a. § 613 a BGB) kann im Vorfeld eines Outsourcing-Vorhabens nur sehr begrenzt prognostiziert werden, wie der Personaltransfer vollzogen wird und welche Kosten damit verbunden sein werden. Dieses Risiko ist mit einer bereits in Kraft getretenen Erweiterung des EU-Rechts noch größer geworden, wonach den von einem Betriebsübergang betroffenen Auftragnehmern auch mehrere Jahre später ein Klagerecht eingeräumt wird, wenn sie im Vorfeld ihrer Entscheidung nicht ausreichend über mögliche negative Auswirkungen informiert wurden.
- **Risiko Datenschutz**: Die Anforderungen des jeweiligen Beauftragten für den Datenschutz müssen genauso im Vorfeld des Vorhabens geprüft werden wie die Kosten für ihre Erfüllung (z.B. Verschlüsselung aller Daten, die außerhalb der Behörde verarbeitet und/oder gespeichert werden). Die Berücksichtigung dieser Kosten bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist essentiell, da sich ansonsten das gesamte Vorhaben im Nachhinein als unwirtschaftlich erweisen könnte.
- **Allgemeine Risiken** (politisches Risiko, andere Rahmenbedingungen): Unvorhersehbare Risiken stellen veränderte Rahmenbedingungen dar, wie z.B. die zunehmende Internationalisierung im öffentlichen Sektor.

Risikominimierung sollte im Allgemeinen durch den Einsatz eines systematischen Risiko-Managementsystems erfolgen. Dieses System umfasst die Identifizierung und Bewertung von Risiken sowie die Definition und Überwachung von Maßnahmen zu deren Minimierung.

2.4.2.2 Nachteile von Outsourcing

Der Vollständigkeit wegen werden nachfolgend einige bekannte Nachteile von Outsourcing-Vorhaben im öffentlichen Sektor aufgeführt, die in der Regel nicht nennenswert minimiert werden können. Im Wesentlichen handelt es hierbei um nur schwer kontrollierbare Risiken:

- **Komplexe Rücküberführung**: Personalübergang aber auch Prozesstransfer können in der Regel nur unter sehr großen Anstrengungen und mit hohen Kosten rückgängig gemacht werden.
- **Abhängigkeit und im Einzelfall unsichere Erfolgsprognose**: Bei Übernahme insbesondere spezifischer Prozesse kann es vorkommen, dass der Lieferant die Leistung nicht wie vereinbart erbringen kann (z.B. Erfüllung von Datenschutz- oder Personalrat-Anforderungen).

Da jedoch gleich zu Beginn eines Outsourcing-Vorhabens viele Tatsachen geschaffen werden, begeben sich oft beide Vertragspartner in eine zwingende Abhängigkeit, das Projekt auch unter schwierigen Umständen und selbst bei fehlender Wirtschaftlichkeit fortzusetzen. In eine „Zwangslage“ kommt der Auftraggeber dann, wenn er einen Auftrag bzw. Aufgaben zu erfüllen hat, deren Nichterfüllung zu erheblichen Schäden, Klagen und/oder Image-Verlust führen kann.

- Kalkulationsrisiko im Zusammenhang mit der Preisfestschreibung über mehrere Jahre: Insbesondere dann, wenn nennenswerte Anfangsinvestitionen im Spiel sind, kommt der Zuverlässigkeit der „Return on Investment“-Planung eine entscheidende Rolle zu.

2.5 Checkliste für Outsourcing-Vorhaben in der öffentlichen Verwaltung

Die nachfolgende Checkliste, die aus der Praxis abgeleitet wurde, könnte interessierten Entscheidungsträgern und potentiellen Auftraggebern von Outsourcing-Projekten im öffentlichen Bereich eine Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung des Vorhabens liefern.

2.5.1 Evaluation und Vorbereitung

- Durchführung einer Vorstudie / Machbarkeitsstudie:
 - Wünsche und Erwartungen der internen Kunden (Fachbereiche, Abteilungen, o.Ä.) möglichst genau abgrenzen
 - Den „Anwendungsbereich („Scope“) des Vorhabens, d.h. die potentiell zur Vergabe anstehenden Produkte und IT-Services auf Basis von (1) ableiten
 - Die wichtigsten messbaren Ziele und Ergebnisse des Vorhabens (z.B. Problemlösungsquote von x%) definieren
 - Potentielle Barrieren und K.o.-Kriterien insbesondere bzgl. Mitbestimmung, Datenschutz und Aufgabenhoheit zuverlässig evaluieren und möglichst alle Mitsprache-Berechtigten in den Planungsprozess einbinden.
 - Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (z.B. nach WiBe 21) durchführen. Als Annahmewerte für das Outsourcing-Szenario können Benchmarks, aber auch – soweit vorhanden – Marktpreise für vergleichbare Leistungen verwendet werden. Ein Interessenbekundungsverfahren ist weniger geeignet. Eigene Kosten für das Nicht-Outsourcing-Szenario (den gedanklich fortgesetzten Ist-Zustand) möglichst umfassend berücksichtigen – insbesondere notwendige IT-Fortbildungen.
- Bei größeren Vorhaben sollte die Voruntersuchung/Machbarkeitsuntersuchung mit externer Unterstützung – ggf. im Rahmen einer separaten Vergabe – durchgeführt werden. Hierbei muss ausreichend Zeit eingeplant werden: Sinnvoll ist ein Vorlauf von drei und sechs Monaten (je nach Größe des Projekts) von der ersten Entscheidung bis zum Abschluss der Voruntersuchung.
- Die ausreichende Einbindung von Interessenvertretungen und Datenschutzbeauftragten sollte bereits in dieser Phase sichergestellt sein.
- Die endgültige Entscheidung zur Projektdurchführung sollte erst auf Basis der Ergebnisse der Voruntersuchung/Machbarkeitsuntersuchung getroffen werden. Die erreichbaren Ziele sind eindeutig zu spezifizieren und die Erwartungshaltung aller Beteiligten ist damit abzugleichen. Es muss aber auch die Bereitschaft bestehen, das Projekt abzusagen, wenn die Voruntersuchung keine zuverlässigen Ergebnisse für das Hauptvorhaben erwarten lässt.

2.6 Rechtliche Beschränkungen des IT-Outsourcing

Warum geht die öffentliche Hand in Deutschland bislang noch relativ zögerlich beim IT-Outsourcing vor, während z.B. in Großbritannien eine Vielzahl von auch sehr großen Projekten erfolgreich durchgeführt wurde?

Obwohl die Einstellungen zu und die Erwartungen an den externen Bezug von IT-Leistungen bei Auftraggebern aus dem privaten und öffentlichen Sektor anscheinend weniger unterschiedlich sind als häufig vermutet, bestehen im öffentlichen Bereich dennoch einige sektorspezifische Besonderheiten. Viele dieser Herausforderungen sind allerdings (zumindest in ähnlicher Form) auch bei den öffentlichen Auftraggebern in anderen europäischen Ländern anzutreffen.

2.6.1 Übergang von Personal

Organisatorische und rechtliche Probleme können beim IT-Outsourcing durch den Übergang von öffentlichen Angestellten auf einen privatrechtlichen Arbeitgeber entstehen. Die besonderen Arbeitsbedingungen des öffentlichen Dienstes erschweren oft eine Durchsetzung von Veränderungen der Organisations- und Personalstruktur. Für den neuen Arbeitgeber oftmals schwierig zu handhaben sind dabei die umfangreichen tarifrechtlichen Besitzstände, z.B. faktische Unkündbarkeit. In manchen (wenigen) Fällen können auch verbeamtete Personen betroffen sein, was dann einer besonderen Berücksichtigung bedarf.

2.6.2 Datenschutz

Die öffentliche Hand geht bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mit einer Vielzahl äußerst sensibler Bürgerdaten um. Die Outsourcing-Modelle der privaten Wirtschaft⁹ können nicht unbesehen auf den öffentlichen Sektor übertragen werden, weil hier teilweise abweichende Vorschriften beachtet werden müssen. Dies rührt nicht etwa daher, dass der Schutzstandard in privaten Datenverarbeitungseinrichtungen generell als geringer einzuschätzen wäre. Vielmehr obliegt den öffentlichen Stellen aufgrund ihrer gesetzlich bestimmten Aufgaben eine besondere und auch besonders geregelte Verantwortung im Umgang mit den Daten, die Bürger ihnen großenteils nicht aus eigener Entscheidung und mit der Möglichkeit anvertrauen, Leistungen eines Wettbewerbers zu nutzen.

Regelungen zum Steuer-, Sozial- und Statistikgeheimnis beschränken den Umfang von technisch möglichen Outsourcing-Projekten. Ein Teil hiervon dient zugleich auch dem Schutz von Persönlichkeitsrechten. So gibt es neben dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) und den jeweiligen Landesdatenschutzgesetzen je nach Aufgabe der Verwaltung auch spezielle Regelungen wie z.B. bei Steuerdaten § 20 Finanzverfahrensgesetz (FVG)¹⁰ und § 30 Abgaben-

⁹ Zu dem Outsourcing-Modellen der Privatwirtschaft vgl. den BITKOM-Leitfaden Compliance in IT-Outsourcing-Projekten: http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM-Leitfaden_Compliance.pdf

¹⁰ § 20 FVG - Einsatz von automatischen Einrichtungen

(1) Die für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörden bestimmen Art, Umfang und Organisation des Einsatzes der automatischen Einrichtungen für die Festsetzung und Erhebung von Steuern, die von den Landesfinanzbehörden verwaltet werden; zur Gewährleistung gleicher Programmergebnisse und eines ausgewogenen Leistungsstandes ist Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen herbeizuführen.

(2) Die für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesfinanzbehörden können **technische Hilfstätigkeiten**

ordnung (AO)¹¹; bei Statistikdaten aus den Landesstatistikgesetzen; bei Sozialdaten auch § 80 SGB X, insbesondere Absatz 5¹². Häufig ist Outsourcing in diesen Fallgestaltungen nur in der Form möglich, dass Daten anonymisiert oder pseudonymisiert werden und der Personenbezug ausschließlich durch den Auftraggeber hergestellt werden kann.

durch automatische Einrichtungen eines anderen Bundeslandes oder anderer Verwaltungsträger verrichten lassen. In diesen Fällen ist sicherzustellen, dass die technischen Hilfstätigkeiten entsprechend den fachlichen Weisungen der für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Finanzbehörde des Bundeslandes verrichtet werden, das die Aufgabenwahrnehmung auf ein anderes Bundesland übertragen hat.

¹¹ **AO 1977 § 30 – Steuergeheimnis**

(1) Amtsträger haben das Steuergeheimnis zu wahren.

(2) Ein Amtsträger verletzt das Steuergeheimnis, wenn er

1. Verhältnisse eines anderen, die ihm

a) in einem Verwaltungsverfahren, einem Rechnungsprüfungsverfahren oder einem gerichtlichen Verfahren in Steuersachen,

b) in einem Strafverfahren wegen einer Steuerstraftat oder einem Bußgeldverfahren wegen einer Steuerordnungswidrigkeit,

c) aus anderem Anlass durch Mitteilung einer Finanzbehörde oder durch die gesetzlich vorgeschriebene Vorlage eines Steuerbescheids oder einer Bescheinigung über die bei der Besteuerung getroffenen Feststellungen bekannt geworden sind, oder

2. ein fremdes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, das ihm in einem der in Nummer 1 genannten Verfahren bekannt geworden ist, unbefugt offenbart oder verwertet oder

3. nach Nummer 1 oder Nummer 2 geschützte Daten *im automatisierten Verfahren* unbefugt abruf, wenn sie für eines der in Nummer 1 genannten Verfahren in einer Datei gespeichert sind.

(...)

(6) Der *automatisierte Abruf von Daten*, die für eines der in Absatz 2 Nr. 1 genannten Verfahren in einer Datei gespeichert sind, ist nur zulässig, soweit er der Durchführung eines Verfahrens im Sinne des Absatzes 2 Nr. 1 Buchstaben a und b oder der zulässigen Weitergabe von Daten dient. Zur Wahrung des Steuergeheimnisses kann das Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, welche technischen und organisatorischen Maßnahmen gegen den unbefugten Abruf von Daten zu treffen sind. Insbesondere kann es nähere Regelungen treffen über die Art der Daten, deren Abruf zulässig ist, sowie über den Kreis der Amtsträger, die zum Abruf solcher Daten berechtigt sind. (...)

¹² **§ 80 SGB X - Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung von Sozialdaten im Auftrag**

(1) Werden Sozialdaten im Auftrag durch andere Stellen erhoben, verarbeitet oder genutzt, ist der Auftraggeber für die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzbuches und anderer Vorschriften über den Datenschutz verantwortlich. Die in den §§ 82 bis 84 genannten Rechte sind ihm gegenüber geltend zu machen.

(...)

(5) Die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung von Sozialdaten im Auftrag *durch nicht-öffentliche Stellen* ist nur zulässig, wenn

1. beim Auftraggeber sonst Störungen im Betriebsablauf auftreten können oder

2. die übertragenen Arbeiten beim Auftragnehmer erheblich kostengünstiger besorgt werden können und der Auftrag nicht die Speicherung des gesamten Datenbestandes des Auftraggebers umfasst. Der überwiegende Teil der Speicherung des gesamten Datenbestandes muss beim Auftraggeber oder beim Auftragnehmer, der eine öffentliche Stelle ist, und die Daten zur weiteren Datenverarbeitung im Auftrag an nicht-öffentliche Auftragnehmer weitergibt, verbleiben.

(...)

Bedacht werden muss zudem, dass zwar die Leistungserbringung durch einen IT-Dienstleister „vor Ort“ in der Regel möglich bleibt, aber Nearshore oder gar Offshore-Modelle hier an klare Grenzen stoßen. Oftmals kann der IT-Dienstleister die versprochenen Ersparnisse und Effizienzgewinne nur dann realisieren, wenn die Erfüllung gewisser Aufgaben (z.B. Fernwartung von Systemen) zentralisiert erfolgt. Soll dies von anderen europäischen Ländern aus erfolgen („nearshore“), ist dies wegen des EU-weit geltenden einheitlichen Datenschutzrechts verhältnismäßig einfach zu handhaben, aber sobald außereuropäische Länder ins Spiel kommen („offshore“), ist eine genaue Prüfung der betroffenen Aufgaben und dazugehörigen vertraglichen Regelungen erforderlich.

2.6.3 Pflicht zur Aufgabenerfüllung vs. Abhängigkeit vom IT-Dienstleister

Schließlich können sich Bedenken des öffentlichen Auftraggebers aus der Befürchtung ergeben, dass in Folge des IT-Outsourcing eine irreversible Abhängigkeit vom IT-Dienstleister entsteht. Dies kann zu Bedenken im Hinblick auf Art. 33 Abs. 4 GG führen, wonach „die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse (...) als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen [ist], die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen“. Die Frage, welche hoheitlichen Befugnisse genau gemeint sind, ist zwar umstritten, aber als grobe Leitlinie sollte gelten, dass darunter nicht nur Befugnisse in der Eingriffsverwaltung, sondern auch Befugnisse in der Leistungsverwaltung zu verstehen sind. Je näher eine konkrete Aufgabe der ureigenen Funktion der jeweiligen staatlichen Teilgewalt zugeordnet ist, desto schwieriger lässt sich diese Aufgabe privatisieren.

Art. 33 Abs. 4 GG verhindert zugleich, dass solche Staatsaufgaben, die notwendigerweise mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden sind, im Wege der Aufgabenprivatisierung aus der staatlichen Wahrnehmung entlassen werden. Die Einbeziehung Privater in Form der Beleihung ist zwar grundsätzlich zulässig, muss aber Ausnahme bleiben. Eine flächendeckende Beleihung würde das verfassungsrechtlich angeordnete Regel-Ausnahme-Verhältnis auf den Kopf stellen. Je nach Art der vom IT-Outsourcing Projekt betroffenen Aufgaben muss deshalb genau geprüft werden, ob die Auslagerung der IT-Systeme auf den IT-Dienstleister zur Folge hat, dass die damit abgewickelten Verwaltungsvorgänge ganz oder teilweise nur noch mit Hilfe dieses IT-Dienstleisters abgewickelt werden können, d.h. ob der IT-Dienstleister quasi hoheitliche Befugnisse ausübt.

2.7 Vergaberechtliche Grundlagen für IT-Outsourcing

Das Vergaberecht regelt das Verfahren, wie Leistungen am Markt durch öffentliche Auftraggeber beschafft werden. Aber auch die Beschaffungsverträge als solche unterliegen besonderen Anforderungen. Auf Bundesebene wurden allgemeine Vertragsbedingungen für die Beschaffung von bestimmten Arten von IT-Leistungen entwickelt, die heute faktisch für alle öffentlichen Auftraggeber verbindlich sind. Gerade bei komplexen Leistungen wie im Fall von IT-Outsourcing reichen diese aber nicht mehr aus. Es bedarf weiterer vertraglicher Regelungen in Form einer Ergänzungsvereinbarung. Eine wichtige Rolle spielt auch die Laufzeit der Verträge. Einerseits sind viele der Einspareffekte erst nach einer gewissen Mindestlaufzeit zu erzielen. Andererseits besagt einer der Grundsätze des Vergaberechts, dass sich die zu beschaffende (IT-) Leistung regelmäßig erneut dem Wettbewerb, sprich einem erneuten Vergabeverfahren, stellen muss. Zwar sind Laufzeiten von vier, fünf oder sieben Jahren noch begründbar, es bleibt aber eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass nach einer solchen erneuten Vergabe der IT-Dienstleister gewechselt werden muss.

Auf einige wichtige Punkte bei der Durchführung eines Vergabeverfahrens über IT-Outsourcing Leistungen gehen wir nachfolgend näher ein.

2.7.1 Schwellenwerte

Von entscheidender Bedeutung für den Kreis der Bieter (national oder europaweit), das Verfahren und den Umfang des Rechtsschutzes ist, ob die EU-Schwellenwerte überschritten werden oder nicht.

Bisher waren bei IT-Projekten als Liefer- und Dienstleistungsaufträge im Sinne der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) ab 200.000 € europaweit auszuschreiben. Eine neue Fassung der Vergabeverordnung (VgV) wird die Vorgaben der neuen EU-Vergaberichtlinien aus dem Jahr 2004 in nationales Recht umsetzen. Für die ITK-Branche bedeutsam ist die Anhebung der Schwellenwerte für Liefer- und Dienstleistungsaufträge der obersten Bundesbehörden¹³ von 130 000 Euro auf 137 000 Euro, sowie die Anhebung für alle anderen Liefer- und Dienstleistungsaufträge von 200 000 Euro auf 211 000 Euro¹⁴. Bedeutsam ist zudem, dass bei der Schätzung des Auftragswerts künftig auch etwaige Prämien oder Zahlungen an Bewerber oder Bieter berücksichtigt werden können.

2.7.2 Wahl der richtigen Verfahrensart

Oberhalb der Schwellenwerte des europäischen Vergaberechts kommen für die Vergabe bislang drei Verfahren in Betracht: das offene Verfahren, das nicht offene Verfahren und das Verhandlungsverfahren (§ 101 Abs. 1 GWB alt). Beim offenen Verfahren kann eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen nach Aufforderung ein Angebot einreichen. Beim nicht offenen Verfahren wird der Auftrag zwischen einer beschränkten Zahl von Unternehmen vergeben, die vorher aufgefordert wurden, ihr Angebot abzugeben. Demgegenüber erfolgt die Auftragsvergabe im Verhandlungsverfahren ohne förmliches Verfahren, wobei der Auftraggeber einen Teilnahmewettbewerb voranschaltet oder ausgewählte Unternehmen direkt anspricht, und dann über die Auftragsbedingungen verhandelt. Mit dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz neu eingeführt wurde das Vergabeverfahren des wettbewerblichen Dialogs.

Die öffentlichen Auftraggeber können zwischen den Verfahrensarten grundsätzlich nicht frei wählen. In der Regel ist das offene Verfahren anzuwenden und Ausnahmen sind nur unter engen Voraussetzungen möglich, die in Folge der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auch immer restriktiver gehandhabt werden.

¹³ Welche Behörde zentrale Regierungsbehörden sind, ist in Anhang IV zur Koordinierungsrichtlinie 2004/18/EG geregelt. In Deutschland unterfallen allein Aufträge der Bundesministerien einschließlich ihrer Geschäftsbereiche dem Schwellenwert von 137.000 Euro.

¹⁴ Die im Vergleich zu früher eher „krummen“ Schwellenwerte beruhen auf dem Umstand, dass mit dem Legislativpaket eine Angleichung der europäischen Schwellenwerte und der Schwellenwerte des WTO-Beschaffungsübereinkommens erreicht werden sollte.

2.7.3 Erstellung der Leistungsbeschreibung

Voraussetzung für die Durchführung eines Vergabeverfahrens ist, dass die Planung und Konzeption der Leistung durch den öffentlichen Auftraggeber bei der Ausschreibung bereits erfolgt ist, die Leistungsbeschreibung mithin feststeht. Dies gilt zumindest bei den „klassischen“ Vergabeverfahren. Die zu beschaffende Leistung soll grundsätzlich so eindeutig und erschöpfend beschreibbar sein, dass die Bieter die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen können müssen und die darauf erfolgenden Angebote miteinander vergleichbar sind. Dabei müssen die Vorstellungen des Auftraggebers im Wege der Festlegung technischer Merkmale, Funktionen, Mengengerüst und Qualitätsanforderungen zum Ausdruck kommen, einschließlich besonderer Eigenschaften der Leistung oder einer besonderen Art der Ausführung, die ausdrücklich in der Leistungsbeschreibung anzugeben sind.

In einem gewissen Umfang ist eine Teilverlagerung der Planung und Konzeption auf den bzw. die Bieter in Form einer funktionalen Leistungsbeschreibung möglich. Dabei wird ein Wettbewerb, der eine Planung und Konzeption verlangt, mit der Vergabe der Ausführung der Leistung kombiniert. In der Praxis kommt dies vor allem bei der Beschaffung innovativer Produkte, bei Lieferungen und Leistungen im Bereich der IT sowie bei Forschungs- und Entwicklungsleistungen in Betracht, bei denen der Forschungs- und Entwicklungsgegenstand (z.B. eine innovative neue Software) noch nicht in seinen konstruktiven Einzelheiten, sondern zunächst nur das angestrebte Ziel beschrieben werden kann. Allerdings darf diese Möglichkeit der funktionalen Leistungsbeschreibung nicht dazu missbraucht werden, ein noch nicht „vergabereifes“ Projekt durch eine Aufgabenverlagerung auf den oder die Bieter ausschreibungsfähig zu machen. In diesen Fällen sind noch Studien oder Gutachten notwendig, um die Vergabereife herzustellen.

Der Einsatz von auf IT-Outsourcing spezialisierten Beratern als Sachverständige i.S.d. § 6 VOL/A, die dann aber vom weiteren Vergabeverfahren als Bieter ausgeschlossen sein können, kann dies kompensieren. Auch steht mit der Einführung des wettbewerblichen Dialogs in § 6a VgV nunmehr zumindest für die Fälle, in denen dem öffentlichen Auftraggeber eine Leistungsbeschreibung objektiv nicht möglich ist, eine Verfahrensart bereit, um ergebnisoffen über die Leistungsbeschreibung zu verhandeln.

2.7.4 Grundsätzlich keine Gespräche und „Verhandlungen“

Allen Verfahrensarten mit Ausnahme des wettbewerblichen Dialogs ist gemein, dass ein Informationsaustausch zwischen öffentlichem Auftraggeber und Bieter, in dessen Rahmen Leistungsinhalte des jeweiligen Projektes gemeinsam entwickelt werden, nahezu nicht möglich war bzw. ist. Man spricht vom vergaberechtlichen Verhandlungsverbot (§ 24 VOL/A).¹⁵

Gerade dies ist bei der Ausschreibung von IT-Outsourcing-Projekten jedoch oft problematisch bzw. nicht zielführend. Nicht selten ist dem öffentlichen Auftraggeber bei derartigen Projekten gerade daran gelegen, die Erfahrungen und das „Know-how“ des Bieters in den Prozess der Ausschreibung und die Erstellung der Leistungsbeschreibung einfließen zu lassen und Teilaufgaben der Planung und Konzeptionisierung auf den Bieter zu verlagern.

¹⁵ Ausnahmen bestehen etwa in den Fragestunden, die Auftraggeber häufig insbesondere bei komplexeren Aufträgen durchführen. Hier hat der Bieter Gelegenheit, offene Fragen zu klären.

Bei dem offenen und dem nicht offenen Verfahren sind Gespräche bzw. „Verhandlungen“ mit den Bietern nur äußerst eingeschränkt möglich: In der Angebotsphase, d.h. dem Zeitraum, der dem Bieter für die Bearbeitung und Einreichung eines Angebots zur Verfügung steht, kann der Bieter zusätzliche sachdienliche Auskünfte über die Verdingungsunterlagen und das Anschreiben erbitten. Nach der Öffnung der Angebote bis zur Zuschlagserteilung sind jedoch „Verhandlungen“ nur zulässig, um Zweifel über die Angebote oder die Bieter zu beheben. Andere Verhandlungen, besonders über Änderungen der Angebote oder Preise, sind unstatthaft, auch wenn in der Praxis häufig extensive „Aufklärungsgespräche“ mit den Bietern geführt werden. Nur ausnahmsweise darf bei einem Nebenangebot und Änderungsvorschlag oder bei einem Angebot aufgrund funktionaler Leistungsbeschreibung mit dem Bieter, dessen Angebot als das wirtschaftlichste gewertet wurde, im Rahmen der geforderten Leistung über notwendige technische Änderungen geringen Umfangs verhandelt werden.

2.7.5 Projektantenproblematik

Die „Projektantenproblematik“ betrifft die Frage, wie mit Unternehmen und Beratern umzugehen ist, die den öffentlichen Auftraggeber zunächst bei der Vorbereitung des Vergabeverfahrens beraten oder unterstützen („Projektant“) und anschließend nach Beginn des Vergabeverfahrens als Bieter teilnehmen möchten.

Sicher wird dieser Unternehmer als Bieter den anderen nicht mit den Vorarbeiten befassten Bietern gegenüber insoweit im Vorteil sein, als er die einzelnen Gegebenheiten und Erfordernisse der Leistung aufgrund seiner Vorarbeiten besser beurteilen und daher sein Vertragsangebot hierauf eher abstellen kann. Überdies können angefertigte Vergabeunterlagen für die anderen Bieter zweideutig oder missverständlich abgefasst sein; ein Unternehmen, das an der Erstellung der Dokumente beteiligt war, wird dagegen genau wissen, was gewollt ist. Alle diese Umstände rechtfertigen aber nicht den generellen Ausschluss von Projektanten als Bieter. Vielmehr muss im konkreten Einzelfall ggf. unter Berücksichtigung von Art und Umfang des bestehenden Informationsvorsprungs ein greifbarer Vorteil des Projektanten festzustellen sein. Ein unzulässiger Eingriff in das Gebot des lautereren Wettbewerbs bzw. eine Ungleichbehandlung der anderen Bewerber liegt nicht schon dann vor, wenn ein Vorteil des Projektanten nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann, sondern erst, wenn nach den tatsächlichen Gegebenheiten eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür spricht.

Der mit dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz neu in die Vergabeverordnung eingefügte § 4 Abs. 5 soll nunmehr klarstellen, dass ein Bieter oder Bewerber, der den Auftraggeber vor Einleitung des Vergabeverfahrens beraten oder sonst unterstützt hat, grundsätzlich am Vergabeverfahren teilnehmen kann. Der Auftraggeber hat jedoch sicherzustellen, dass der Wettbewerb durch die Teilnahme nicht verfälscht wird. Hiermit wird das Regel/ Ausnahmeverhältnis allerdings wieder umgekehrt, denn es ist damit zu rechnen, dass öffentliche Auftraggeber mit Rücksicht auf § 4 Abs. 5 VgV künftig vorsorglich beratende Unternehmen ausschließen werden. Es besteht daher die Gefahr, dass sich öffentliche Auftraggeber künftig nur noch von Unternehmen beraten lassen dürfen, die die gefragte Leistung nicht selbst erbringen können und daher nicht als Bieter in Frage kommen.

Bei großen Infrastrukturprojekten wie etwa der elektronischen Gesundheitskarte können Wirtschaftverbände wie der BITKOM aber sicherstellen, dass Experten aus interessierten Unternehmen in wettbewerbsübergreifender Form in die Beratung der öffentlichen Hand eingebunden werden. Die Kooperation zwischen der Bitkom Service Gesellschaft und der Gesellschaft für

Telematik im Gesundheitswesen (gematik), über die weit über 200 Experten aus der IT-Wirtschaft zur Verfügung gestellt werden konnten, hat hier einen Modellcharakter.

2.7.6 Bewertung von Outsourcing Angeboten (UfAB III)

Im Bereich der Bewertung von IT-Leistungen hat sich im öffentlichen Sektor die so genannte UfAB (Unterlage für die Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen) etabliert. Die UfAB ist ein Leitfaden für den Beschaffer von IT-Leistungen im öffentlichen Dienst und liegt mittlerweile in der 3. Fassung vor („UfAB III“). Sie wird von der KBSt (Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern) herausgegeben. Die aktuelle Fassung der UfAB III Version 2.0 findet sich im Internet unter http://www.kbst.bund.de/cln_011/nn_837400/SharedDocs/Anlagen-kbst/ufab/ufab-III-version-2-0-pdf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/ufab-III-version-2-0-pdf.pdf.

Die UfAB III ist als Hilfsmittel zur rechtssicheren Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen gedacht, insbesondere soll sie eine verlässliche Grundlage hinsichtlich der Vereinheitlichung der Vorgehensweisen und Methoden liefern, damit die Auswertung der Angebote objektiv, transparent und nachvollziehbar durchgeführt werden kann, z.B. durch formale Richtlinien wie die Verpflichtung zur Führung einer revisionssicheren Dokumentation. Durch die Einführung einer Methode zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots („Erweiterte Richtwertmethode“) bietet die UfAB III die Möglichkeit, große IT-Ausschreibungen besser zu bewerten und zu strukturieren und somit die Rechtssicherheit für den öffentlichen Auftraggeber zu verbessern. Nach der vollständigen Umsetzung der neuen EU-Vergaberichtlinien ist eine UfAB IV geplant.

2.7.7 Rahmenvereinbarungen

Durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz wurden Regelungen zu Rahmenvereinbarungen eingeführt. Vergaberechtlich ist eine „Rahmenvereinbarung“ eine Vereinbarung eines öffentlichen Auftraggebers mit einem oder mehreren Unternehmen, in der die Bedingungen für Einzelaufträge festgelegt werden, die im Laufe eines bestimmten Zeitraumes vergeben werden sollen, insbesondere über den in Aussicht genommenen Preis und gegebenenfalls die in Aussicht genommene Menge. Auf der Grundlage einer Rahmenvereinbarung kann ein öffentlicher Auftraggeber Aufträge an den oder die Partner der Vereinbarung vergeben, ohne zum Wettbewerb aufrufen zu müssen, sofern von den in der Rahmenvereinbarung festgelegten Vertragsbedingungen nicht abgewichen werden soll. Nach den neuen Vergaberichtlinien gilt nunmehr, dass die Laufzeit einer Rahmenvereinbarung vier Jahre in der Regel nicht überschreiten darf, es sei denn, es liegt ein durch den Gegenstand des Auftrags gerechtfertigter Sonderfall vor.

2.7.8 Wettbewerblicher Dialog

Für öffentliche Auftraggeber, die besonders komplexe Vorhaben durchführen, kann es objektiv unmöglich sein, die Mittel zu bestimmen, die ihren Bedürfnissen gerecht werden können, oder zu beurteilen, was der Markt an technischen bzw. finanziellen/rechtlichen Lösungen bieten kann. Eine derartige Situation kann sich insbesondere bei der Durchführung bedeutender integrierter Verkehrsinfrastrukturprojekte, großer Computernetzwerke oder Vorhaben mit einer kom-

plexen und strukturierten Finanzierung ergeben, deren finanzielle und rechtliche Konstruktion nicht im Voraus vorgeschrieben werden kann.

Das Verfahren des wettbewerblichen Dialogs soll nach der EU-Richtlinie zur Koordinierung des Vergabeverfahrens (Koordinierungsrichtlinie¹⁶) und der Begründung des ÖPP-Gesetzes öffentlichen Auftraggebern die Vergabe besonders komplexer Aufträge erleichtern. Dies gilt für die Fälle, in denen der öffentliche Auftraggeber objektiv nicht in der Lage ist, die Mittel zu bestimmen, die seinen Bedürfnissen gerecht werden können, oder objektiv nicht beurteilen kann, was der Markt an technischen bzw. finanziellen/rechtlichen Lösungen bieten kann. Sinn und Zweck des neuen Vergabeverfahrens ist es, in diesen Fällen eine Möglichkeit zu schaffen, alle Aspekte des Auftrags mit den Bietern zu erörtern und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Auftragsvergabe zu gewährleisten.

Aufgrund der ausdrücklichen Nennung von „großen Computernetzwerken“ in den Erwägungsgründen der EU-Richtlinie stellt sich die Frage, ob hierdurch nicht indirekt eine Aussage dahingehend getroffen wird, dass IT-Outsourcing Projekte, die in der Regel in einem engen Zusammenhang mit „großen Computernetzwerken“ stehen, regelmäßig eine Vergabe im Wege des wettbewerblichen Dialogs rechtfertigen. Der Charakter von Software, Schnittstellen zu anderen IT-Systemen, besondere Ausprägungen für bestimmte Nutzungsformen sowie speziellen Formen der Unterstützung bei IT-Systemen und IT-Leistungen lassen schon bei einer mittelgroßen Behörde Hard- und Software-Beschaffung als Planung eines komplexen Systems erscheinen. Die Informationstechnologie selbst befindet sich aufgrund der fortwährenden technischen Innovation in einer permanenten Entwicklung. IT-Outsourcing-Projekte sind häufig mit Innovationen und grundlegenden Umstellungen von bewährten Prozessen und der Neugestaltung von Prozessen verbunden. Zudem erstrecken sie sich hinsichtlich der Planung und Implementierung über einen längeren Zeitraum, das gilt erst recht hinsichtlich der sich an eine Implementierung anschließenden dauerhaften Erbringung von operativen Leistungen.

Nach dem Willen des europäischen Gesetzgebers soll der wettbewerbliche Dialog aber nur in besonderen Fällen zur Anwendung gelangen. Nicht jedes IT-Outsourcing-Projekt kann deshalb trotz seiner immanenten Komplexität automatisch ein „besonders komplexer Auftrag“ sein, der im Wege des wettbewerblichen Dialogs vergeben werden kann. Es bedarf immer einer am Einzelfall orientierten Prüfung.

Weil es sich um ein neues Verfahren handelt, bestehen in Bezug auf die praktische Durchführung und auf die Ermittlung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit dieses neuen Vergabeverfahrens noch erhebliche Unsicherheiten. Eine Konkretisierung dieser Voraussetzung durch den Gesetzgeber wäre zu wünschen gewesen. Solange diese ausbleiben und auch noch keine Rechtsprechung vorliegt, trägt der öffentliche Auftraggeber das Risiko, dass er das Vergabeverfahren des wettbewerblichen Dialogs in Konstellationen anwendet, in denen er dazu nicht berechtigt ist. Es empfiehlt sich daher, die Entscheidung, warum ein „besonders komplexer Auftrag“ angenommen wurde, in den Akten zu dokumentieren.

¹⁶ RICHTLINIE 2004/18/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge

3 Public Private Partnerships

Die Differenzierung zwischen IT-Outsourcing-Projekten und Public Private Partnerships ist schwierig. Während der Begriff Outsourcing vielfach die operative Ebene beschreibt, also welche Leistungen erbracht werden, umschreibt der Begriff des Public Private Partnership eher auf der politischen Ebene, dass neben der Aufgabenerfüllung durch eine Behörde oder der materiellen Privatisierung hier ein dritter Weg besteht, wie öffentliche Hand und Privatwirtschaft gemeinsam öffentliche Aufgaben erledigen können.

3.1 Definition des Begriffs Public Private Partnership

PPP-Projekte sind durch einige Elemente gekennzeichnet¹⁷:

- Eine langfristige Projektbeziehung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner
- Die Finanzierung eines Projekts wird zum Teil von der Privatwirtschaft getragen, manchmal über komplizierte Konstruktionen, an denen verschiedene Akteure beteiligt sind. Die private Finanzierung kann jedoch durch öffentliche Mittel beträchtlich ergänzt werden.
- Der Wirtschaftsteilnehmer, der sich an verschiedenen Phasen des Projekts (Konzeption, Durchführung, Inbetriebnahme, Finanzierung) beteiligt, übernimmt deutlich mehr Verantwortung als bei herkömmlichen vertraglichen Lösungen.
- Der öffentliche Partner konzentriert sich im Wesentlichen auf die Bestimmung der Ziele im Sinne des öffentlichen Interesses, der Qualität der angebotenen Dienstleistungen oder der Preispolitik und wacht über die Einhaltung dieser Ziele.
- Es besteht Risikoteilung; auf den privaten Partner werden Risiken transferiert, die herkömmlicherweise der öffentliche Sektor trägt. Eine ÖPP bedeutet jedoch nicht unbedingt, dass der private Partner sämtliche oder den größten Teil der mit dem Projekt verbundenen Risiken zu tragen hat. Die Teilung des Risikos wird von Fall zu Fall genau festgelegt und hängt im Einzelnen von der Fähigkeit der Beteiligten ab, diese zu beurteilen, zu kontrollieren und zu beherrschen.

3.2 Eignung von Public Private Partnerships bei IT-Projekten der öffentlichen Hand

Zum Teil wird angenommen, dass Risikopartnerschaften / Public Private Partnerships für den IT-Sektor ungeeignet seien. Als Hindernisse für eine angemessene Risikoteilung werden die folgenden Aspekte genannt:

- „Der rasante technologische Fortschritt bei der Informationstechnologie stehe grundsätzlich langfristigen Vertragsbeziehungen wie PPP im Wege.
- Zudem erschwere die weitgehende Integration der IT in die Verwaltungsprozesse die Unterscheidung zwischen den Verantwortungsbereichen von privaten und öffentlichen Partnern.

¹⁷ Die Elemente entsprechen im Wesentlichen der Definition der Kommission im Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen. (KOM(2004) 327 endgültig vom 30.04.2004)
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0327de01.pdf

- Das Wesen der IT-Kosten, die sich im Wesentlichen nicht als einmalige investive Kosten darstellen, sondern als dauerhaft laufende Betriebskosten, stehe zudem dem Lifecycle-Ansatz von PPP-Modellen entgegen.¹⁸

Die Kritik beschreibt einige Besonderheiten bei IT-Projekten, geht allerdings zu Unrecht davon aus, dass IT-Projekte nicht dem Lifecycle-Ansatz unterliegen. Unbeantwortet bleibt überdies auch, ob diese Besonderheiten tatsächlich gegen Risikopartnerschaften und PPP sprechen. Die Alternative zu einer partnerschaftlichen Risikoteilung ist die herkömmliche Beauftragung von privaten Lieferanten und Dienstleistern. Bei einer klassischen Beauftragung trägt die öffentliche Hand in vollem Umfang das Risiko, ob sich Investitionen in IT auch tatsächlich rechnen. Die spezifischen Besonderheiten und Risiken von IT-Projekten muss bei einer herkömmlichen Ausschreibung von Lieferungen und Dienstleistungen die ausschreibende Stelle berücksichtigen. Diese muss die technische Komplexität von IT-Lösungen in der jeweiligen Leistungsbeschreibung darstellen. Auch wenn es im Rahmen einer sog. funktionalen Ausschreibung möglich ist, auf die technischen Details zu verzichten, trägt dennoch allein der öffentliche Partner das Risiko, ob eine Investition rentabel ist. Die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit von Lösungen, des Return On Investment, ist typischerweise eine Kernkompetenz der Privatwirtschaft. Daher werden private Partner die technologischen und verfahrenstechnischen Risiken von neuen ITK-Lösungen zumeist gut einschätzen können. Nur konsequent ist es daher, wenn Private anbieten, dass sie die Betriebsrisiken, die sie einschätzen können, auch vertraglich übernehmen.

Richtig ist, dass sich die PPP-Konzepte aus dem Infrastrukturbereich nicht ohne weiteres auf ITK-Projekte übertragen lassen. Der Bau und Betrieb einer Fernstraße mag hier übersichtlicher sein, als die Modernisierung der Verwaltung durch ITK-Lösungen. Gerade die Komplexität von ITK-Projekten spricht aber eher dafür, dem privaten Partner die Verantwortung für den Bereich zu überlassen, den er aufgrund seiner Erfahrungen gut und häufig auch besser einschätzen kann als der öffentliche Partner.

3.3 Public Private Partnerships und Arbeitsplatzsicherheit beim öffentlichen Auftraggeber

Bei einigen PPP übernimmt ein Privater Aufgaben, die bislang die öffentliche Hand wahrgenommen hat. Hierbei stellt sich in aller Regel die Frage, ob die öffentlichen Angestellten weiterhin im öffentlichen Beschäftigungsverhältnis verbleiben oder zum Privaten wechseln. Wird die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe einem Privaten übertragen, kann dies dazu führen, dass die Arbeitsverhältnisse der öffentlichen Hand automatisch auf den Privaten übergehen. Diese gesetzliche Regelung¹⁹ greift jedenfalls dann, wenn die zur Wahrnehmung der Aufgabe erforderlichen Betriebsmittel auch auf das privatwirtschaftliche Unternehmen übertragen werden.

¹⁸ Her Majesty's Treasury - PFI: Meeting The Investment Challenge, July 2003
(www.hm-treasury.gov.uk/media/648B2/PFI_604.pdf)

¹⁹ § 613a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) – sog. Betriebsübergang
Rechte und Pflichten bei Betriebsübergang
(1) Geht ein Betrieb oder Betriebsteil durch Rechtsgeschäft auf einen anderen Inhaber über, so tritt dieser in die Rechte und Pflichten aus den im Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Arbeitsverhältnissen ein. Sind diese Rechte und Pflichten durch Rechtsnormen eines Tarifvertrags oder durch eine Betriebsvereinbarung geregelt, so

Die Mitarbeiter sorgen sich daher häufig bei anstehenden Privatisierungen um die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze. Hierbei ist zunächst zu sagen, dass alle Arbeitnehmer Bestandsschutz genießen. Soweit Mitarbeiter in den privaten Sektor wechseln, ist diesen gesetzlich zugesichert, dass Kündigungsschutz und die Altersversorgung fortbestehen. Die Bedenken gegen PPP sind daher in weiten Teilen unbegründet.

Überdies machen gerade die Erfahrungen aus UK deutlich, dass der Wechsel vom öffentlichen Arbeitgeber auf einen privaten Arbeitgeber keineswegs eine einseitige Verschlechterung der Position des Arbeitnehmers bedeutet, sondern den Mitarbeitern auch mehr bieten kann als die öffentlichen Beschäftigungsverhältnisse: Nicht nur die leistungsbezogene und höhere Vergütung macht den Wechsel zum Privaten für viele Mitarbeiter attraktiv; auch die Entwicklungspotentiale und das eigenverantwortliche unternehmerische Handeln sind Faktoren, die für viele Mitarbeiter einen Wechsel zum Privaten nach einer Übergangszeit nicht als Risiko, sondern als Chance erscheinen lassen.

werden sie Inhalt des Arbeitsverhältnisses zwischen dem neuen Inhaber und dem Arbeitnehmer und dürfen nicht vor Ablauf eines Jahres nach dem Zeitpunkt des Übergangs zum Nachteil des Arbeitnehmers geändert werden. Satz 2 gilt nicht, wenn die Rechte und Pflichten bei dem neuen Inhaber durch Rechtsnormen eines anderen Tarifvertrags oder durch eine andere Betriebsvereinbarung geregelt werden. Vor Ablauf der Frist nach Satz 2 können die Rechte und Pflichten geändert werden, wenn der Tarifvertrag oder die Betriebsvereinbarung nicht mehr gilt oder bei fehlender beiderseitiger Tarifgebundenheit im Geltungsbereich eines anderen Tarifvertrags dessen Anwendung zwischen dem neuen Inhaber und dem Arbeitnehmer vereinbart wird.

(2) Der bisherige Arbeitgeber haftet neben dem neuen Inhaber für Verpflichtungen nach Absatz 1, soweit sie vor dem Zeitpunkt des Übergangs entstanden sind und vor Ablauf von einem Jahr nach diesem Zeitpunkt fällig werden, als Gesamtschuldner. Werden solche Verpflichtungen nach dem Zeitpunkt des Übergangs fällig, so haftet der bisherige Arbeitgeber für sie jedoch nur in dem Umfang, der dem im Zeitpunkt des Übergangs abgelaufenen Teil ihres Bemessungszeitraums entspricht.

(3) Absatz 2 gilt nicht, wenn eine juristische Person oder eine Personenhandelsgesellschaft durch Umwandlung erlischt.

(4) Die Kündigung des Arbeitsverhältnisses eines Arbeitnehmers durch den bisherigen Arbeitgeber oder durch den neuen Inhaber wegen des Übergangs eines Betriebs oder eines Betriebsteils ist unwirksam. Das Recht zur Kündigung des Arbeitsverhältnisses aus anderen Gründen bleibt unberührt.

(5) Der bisherige Arbeitgeber oder der neue Inhaber hat die von einem Übergang betroffenen Arbeitnehmer vor dem Übergang in Textform zu unterrichten über:

1. den Zeitpunkt oder den geplanten Zeitpunkt des Übergangs,
2. den Grund für den Übergang,
3. die rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Übergangs für die Arbeitnehmer und
4. die hinsichtlich der Arbeitnehmer in Aussicht genommenen Maßnahmen.

(6) Der Arbeitnehmer kann dem Übergang des Arbeitsverhältnisses innerhalb eines Monats nach Zugang der Unterrichtung nach Absatz 5 schriftlich widersprechen. Der Widerspruch kann gegenüber dem bisherigen Arbeitgeber oder dem neuen Inhaber erklärt werden.

Zur Anwendung im Gebiet der neuen Bundesländer vgl. Einführungsgesetz zum BGB Art. 232 § 5.

3.4 Verhindert das Vergaberecht PPP?

Zu großer Unsicherheit über die Rahmenbedingungen von PPP, namentlich die Ausschreibungspflicht von Privatisierungsgesellschaften hat eine Entscheidung des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 30. April 2003 geführt.

Im Kern ging es bei der Entscheidung um die Frage, ob eine private GmbH mit einer Minderheitsbeteiligung der öffentlichen Hand (25,1%), die Einkäufe für die Ausstattung der Bundeswehr durchführt, öffentlicher Auftraggeber ist oder nicht. Nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)²⁰ sind auch privatrechtliche Gesellschaften wie etwa eine GmbH dann öffentliche Auftraggeber, wenn diese zu dem besonderen Zweck gegründet worden sind, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen, wenn die öffentlichen Hand diese durch Beteiligung oder auf sonstige Weise überwiegend finanziert oder über die Geschäftsleitung die Aufsicht ausübt. Ausreichend für die Ausschreibungspflicht ist es, wenn eines der Merkmale bejaht werden muss.

Der Senat des Oberlandesgerichts sah bei dem vorliegenden Fall mehrere Merkmale und bejahte daher die Eigenschaft als öffentlicher Auftraggeber und damit die Ausschreibungspflicht. Während sich die Gesellschaft darauf berief, dass diese nicht öffentlicher Auftraggeber sei, weil der Einkauf nur ein sog. „fiskalisches Hilfsgeschäft“ sei, das sich nicht vom herkömmlichen privaten Einkauf unterscheidet, wies der Senat auf die Sonderregelungen des Artikels 87 b Grundgesetz hin. Gemäß Artikel 87 b GG ist die Bundeswehrverwaltung in bundeseigener Verwaltung zu führen. Sie hat unter anderem die Aufgabe der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Bundeswehr.

Damit ist klar, dass auch die Übertragung der Aufgabe auf eine GmbH nichts an dem Charakter der Aufgabe ändert: Der Einkauf bleibt aufgrund der Sonderregelung im Grundgesetz eine „im Allgemeininteresse liegende Aufgabe“. Ebenfalls unter Rückgriff auf die Sonderregelung des Art. 87 b GG belegt der Senat auch, dass der Bund grundgesetzlich verpflichtet bleibt, über die Leitung der Privatisierungsgesellschaft die Aufsicht auszuüben und dies faktisch tut.

Wichtig ist im Zusammenhang mit allgemeinen Aussagen zu PPP, dass sich aus dem Beschluss des Oberlandesgerichts Düsseldorf keineswegs ableiten lässt, PPP mit Minderheitsbeteiligung der öffentlichen Hand unterläge nunmehr grundsätzlich dem öffentlichen Ausschreibungsrecht. Vielmehr hat der Beschluss zwar den Spielraum für PPP im Umfeld der Bundeswehr aufgrund der besonderen verfassungsrechtlichen Beschränkungen deutlich begrenzt, allgemeinere Aussagen für die Ausschreibungspflicht von PPP lassen sich hieraus aber kaum ableiten.

Abschließend möchten wir unterstreichen, dass die vorgenannten Rechtsfragen bei der Gründung von gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften auftreten. Soweit öffentlicher und privater Partner hingegen eine vergütungsbasierte Risikopartnerschaft nutzen, verlieren die vorgenannten Fragen und Probleme an Bedeutung.

²⁰ genauer § 98 Nr. 2 GWB

3.5 Verhandlungsverfahren und wettbewerblicher Dialog als Ausschreibungsverfahren bei Public Private Partnerships

Bislang sind Public Private Partnerships in aller Regel im Rahmen vom sog. Verhandlungsverfahren ausgeschrieben worden.

Künftig wird neben diesem Verfahren nach den Vorstellungen eine weitere Verfahrensform, der sog. wettbewerbliche Dialog treten. Der wettbewerbliche Dialog wurde durch das sog. EU-Legislativpaket zum Vergaberecht eingeführt.²¹ Nach Auffassung der Kommission wird die Umsetzung des wettbewerblichen Dialogs in einzelstaatliche Rechtsvorschriften den betroffenen Parteien ein Verfahren an die Hand geben, das sich ganz besonders für die Vergabe öffentlicher Aufträge in Zusammenhang mit der Einrichtung einer ÖPP auf Vertragsbasis eignet.²²

Das Verfahren des wettbewerblichen Dialogs kann dann genutzt werden, wenn der öffentliche Auftraggeber objektiv nicht in der Lage ist, die für seinen Auftrag und seine Ziele geeigneten technischen Mittel zu bestimmen, oder wenn er objektiv nicht in der Lage ist, ein Projekt rechtlich und/oder finanztechnisch zu konzipieren. Das neue Verfahren erlaubt den Vergabestellen, mit den Bewerbern in einen Dialog einzutreten, in dem es um die Ausarbeitung bedarfsgerechter Lösungen geht. Abschließend werden die Bewerber aufgefordert, ihr endgültiges Angebot auf der Grundlage der im Dialog ermittelten Lösungen zu unterbreiten.

Wichtig ist für das Verständnis des wettbewerblichen Dialogs, dass dieses neue Verfahren in besonderem Maße auf ITK-Projekte zugeschnitten ist.²³ Überdies sollte das Dialogverfahren die unter dem Stichwort Projektantenhaftung gerade im ITK-Sektor besonders schwierige Frage, wann ein Unternehmen durch seine Beratung im Vorfeld über wettbewerbsverzerrendes Insiderwissen verfügt, entschärfen.²⁴

²¹ Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (ABl. EG L 134/114 vom 30.04.2004)

²² So die EU-Kommission im Grünbuch zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften und den Gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzession vom 30.04.2004 (KOM(2004) 327 endg.

²³ Begründungserwägung 3.1 des Vorschlags der Kommission vom 10.05.2000, KOM(2000)0115(COD): „daß in besonders komplexen und in ständiger Entwicklung begriffenen Märkten, wie z.B. im Bereich der Hochtechnologie, die Auftraggeber zwar ihren Bedarf kennen, aber im vorhinein nicht die beste technische Lösung identifizieren können, um ihn zu decken. Daher erweist sich in solchen Fällen ein Gespräch zwischen Auftraggebern und Anbietern als notwendig.“

²⁴ Begründungserwägung 3.4 a.E.: „Bei einem technischen Dialog kann das Unternehmen, das den Auftraggeber im Rahmen dieses Dialogs bei der Festlegung der Spezifikationen unterstützt, nicht an dem darauf folgenden und auf diesen Spezifikationen basierenden Vergabeverfahren teilnehmen, da dies einem gesunden Wettbewerb widerspricht, wie im 10. Erwägungsgrund der Richtlinie 97/52/EG erläutert. Auch bei geteilten Aufträgen (Studienvertrag oder Wettbewerb) ist es nicht möglich, dass das Unternehmen, das das Konzept erarbeitet, auch das Projekt durchführt.

Ohne die bestehenden Möglichkeiten in Frage zu stellen, erscheint es angebracht, Bestimmungen einzuführen, die einen Dialog im Rahmen eines einzigen Vergabeverfahrens ermöglichen, das in der Ausführung des Auftrags mün-

3.6 Kostentransparenz von PPP

Public Private Partnerships werden häufig zurückhaltend bewertet. Der Grund: Ob es sich bei einem Angebot tatsächlich um eine wirtschaftlich sinnvolle Lösung handelt oder nicht, lässt sich bei den sehr umfangreichen Verträgen zumeist nur unter Zuhilfenahme externen Sachverständigen ermitteln. Indessen wird hier auch zunehmend von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, PPP-Lösungen als Nebenangebot neben einem konventionellen Kaufangebot zu unterbreiten. Durch den direkten Vergleich der beiden Angebote lässt sich hier weitaus eher eine Kostentransparenz erzielen.

Auswirkungen auf die Kostentransparenz hat auch die konkrete Gestaltung einer PPP: Einigen sich die Partner auf eine Risikoteilung über Vergütungsregelungen oder gehen diese eine weitergehende Partnerschaft durch die Gründung gemischtwirtschaftlicher Gesellschaften ein? Häufig lässt sich eine solide Bewertung der Kosten gerade über die im Vergleich simpleren Vergütungsmodelle sicherstellen.

3.7 Gibt es neben gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften andere Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft?

Das herausragende Merkmal von PPP ist der Gedanke der Risikopartnerschaft: Jede Seite trägt die Risiken, die diese aufgrund ihrer Geschäftserfahrungen oder ihrer Einflussmöglichkeiten beherrschen kann. Diese Risikopartnerschaft setzt keineswegs zwingend voraus, dass privater und öffentlicher Partner eine gemischtwirtschaftliche Gesellschaft gründen, häufig in Form einer GmbH. Vielfach stellen ausgewogene Vergütungsmodelle eine „schonendere“ Form der Kooperation dar, die sich gerade dann eignet, wenn noch keine ausreichenden Erfahrungen bei der Zusammenarbeit bestehen. Vor diesem Hintergrund haben wir uns bei den nachfolgenden Beispielen auf Modelle konzentriert, die gerade auf alternative Vergütungsformen setzen, ohne zwingend eine gemeinsame Gesellschaftsstruktur vorauszusetzen. Aktuelle Erfahrungen mit der Ausschreibung von IT-Großprojekten mit langer Vertragsdauer als gemischtwirtschaftliche Gesellschaften bestätigen eher, dass weniger aufwendige vertragliche Konstruktionen die Prozesse deutlich beschleunigen können. Reduzierung von Komplexität sollte ein Kernanliegen bleiben.

3.8 Monopolstrukturen durch PPP?

Häufig wird Public Private Partnerships und Outsourcing-Projekten der öffentlichen Hand vorgeworfen, dass sich der öffentliche Partner hiermit in zu starke Abhängigkeit vom privaten Partner begeben. Aber unabhängig von der Größe des Projekts ist ein Wechsel auch nach einer zehnjährigen Vertragsbeziehung mit einem Privatunternehmen möglich. Der wohl beste Beleg gegen drohende Monopolstrukturen ist ein spektakulärer Wechsel des Auftragnehmers, den die britische Finanzbehörde Inland Revenue im Jahr 2003 vollzog. Nach einer Vertragslaufzeit von 10 Jahren hatte sich die Behörde gegen die Fortsetzung mit den bisherigen Partnern entschieden und einen der größten bislang vereinbarten Outsourcing-Aufträge neu vergeben. Das Volumen

det; in einer Phase dieses Verfahrens werden auf der Grundlage einer Verhandlung mit ausgewählten Teilnehmern die Spezifikationen erstellt, daraufhin reichen die Teilnehmer an der Verhandlung ihre Angebote ein und schließlich wird der Auftrag aufgrund des besten Angebots vergeben.“

des Vorhabens haben die Partner auf drei Milliarden Pfund (etwa 4,3 Milliarden Dollar) geschätzt. Die Laufzeit beträgt zehn Jahre und lässt sich optional um acht Jahre verlängern. Den Ausschlag gegen das aktuelle Betreiberpaar gab aber wohl ein im vergangenen April fehlerhaft eingeführtes IT-System, so dass sich die Behörde außerstande sah, Steuerrückzahlungen vorzunehmen.

Der neue Vertrag umfasst unter anderem den Betrieb von rund 73.000 Desktops, 20 ICL-Mainframes sowie 177 Unix-Servern. Im Rahmen des Abkommens übernimmt der neue Dienstleister etwa 2.250 Mitarbeiter der ehemaligen Dienstleister, weitere über 900 Mitarbeiter wechseln zu dem neuen privaten Partner. Das Vorhaben könnte sich zu einem Präzedenzfall im Outsourcing-Geschäft entwickeln, denn entscheidend für den Erfolg des Projektes wird es sein, ob die Übergabe von Betriebs- und Prozess-Know-how reibungslos verläuft.²⁵

3.9 Besteht steuerliche Chancengleichheit beim Vergleich einer privaten Lösung mit einer Lösung der öffentlichen Hand?

Die öffentliche Hand ist ebenso wie der private Endverbraucher umsatzsteuerpflichtig. Daher muss ein Unternehmen, das eine ITK-Lösung anbietet, die Umsatzsteuer einkalkulieren. Problematisch kann dies sein, wenn eine PPP-Lösung sich dem Vergleich mit einer sog. optimierten Eigenlösung der Amtsseite stellen muss.

Nach § 7 Bundeshaushaltsordnung müssen private Anbieter im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens darlegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können. Hierbei wird gerade auch bewertet, ob die private Lösung tatsächlich wirtschaftlicher ist als eine Erbringung der Leistungen durch die öffentliche Hand. Während der Private sowohl für die Produkte als auch für die Dienstleistungen, die er gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber leistet, Umsatzsteuer abführen muss, muss eine Behörde, die die Leistungen im Rahmen des internen Behördenaufbaus erbringt, nur Umsatzsteuer für die gegebenenfalls erforderlichen Sachmittel, die diese ebenfalls einkaufen muss, entrichten. Gerade der üblicherweise deutlich höhere Dienstleistungsanteil ist hingegen von der Umsatzsteuer befreit.

Hierdurch entsteht ein Wertungswiderspruch, der den Vergleich zwischen einer Privatisierungslösung und einer behördeninternen Optimierung erschwert. Dieser Widerspruch lässt sich auch nicht mit dem Hinweis entschärfen, dass die Umsatzsteuer, die der Private verlangen muss, ja auch den öffentlichen Kassen zugute komme („linke Tasche, rechte Tasche“), denn die Einnahmen an der Umsatzsteuer steht Bund, Ländern und Gemeinden nur anteilig zu, die Umsatzsteuer belastet ein konkretes Projekt hingegen konkret und verteuert dieses um den aktuellen Umsatzsteuersatz.

Ein Lösungsansatz könnte sein, beim Vergleich von verwaltungsinternen Lösungen mit PPP-Lösungen dieser ungleichen Ausgangssituation Rechnung zu tragen, indem die verwaltungsinterne Lösung mit einem rechnerischen Malus in Höhe der Umsatzsteuerersparnis belastet wird. Hierdurch ließe sich eine Chancengleichheit der Lösungen sicherstellen.

²⁵ Nähere Informationen zu dem Wechsel unter <http://www.computerwoche.de/index.cfm?pageid=254&artid=56198#>

3.10 Kamerale Buchhaltung vs. Doppik

Eine weitere Rahmenbedingung der öffentlichen Verwaltung, die Public Private Partnerships fördern oder hemmen kann, ist die Buchhaltung. Bisher herrscht in der öffentlichen Verwaltung die sog. kamerale Buchhaltung vor. Die Kameralistik bildet Geldverbrauch, die kaufmännische Doppik demgegenüber den Ressourcenverbrauch ab. Nicht zahlungswirksame Größen, wie etwa Abschreibungen oder Rückstellungen für Pensionen, lassen sich in der traditionellen Verwaltungskameralistik in aller Regel nicht darstellen.

Risikopartnerschaften zwischen Privaten und der öffentlichen Hand beruhen auf dem Grundgedanken, dass durch die Modernisierung und Digitalisierung der Verwaltungsprozesse Finanzmittel eingespart werden können. Ob und welches Einsparpotential in bestimmten Bereichen besteht, lässt sich aber nur dann seriös ermitteln, wenn eine Übersicht über die Ausgaben besteht. Daher wird die Einführung der doppischen Buchhaltung regelmäßig als einer der wichtigsten Meilensteine für Public Private Partnerships angesehen.

Die Kompetenz zur Regelung des kommunalen Haushaltsrechts liegt bei den Ländern. Die Innenministerkonferenz hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die eine doppische Muster-Gemeindehaushaltsverordnung erarbeiten soll. Parallel hierzu starten die Länder mit eigenen Gesetzen. Nachfolgend ein Überblick über den Fortschritt (Quelle KPMG):

- Baden-Württemberg: Übergang von 2005–2010
- Bayern: Übergang von 2005–2010
- Berlin: Erweiterte Kameralistik
- Brandenburg: offen
- Bremen: bis 2008
- Hamburg: bis 2006
- Hessen: zum 1.1.2008
- Mecklenburg-Vorpommern: offen
- Nordrhein-Westfalen: Übergang von 2005–2007
- Niedersachsen: Übergang von 2005–2010
- Rheinland-Pfalz: zum 1.1.2007
- Saarland: offen
- Sachsen: Übergang bis 2010
- Sachsen-Anhalt: Übergang von 2006–2008
- Schleswig-Holstein: Übergang von 2006–2010
- Thüringen: offen

3.11 Risikomanagement

Der Erfolg von Public Private Partnerships und anderen Kooperationsmodellen steht und fällt mit der Risikoverteilung: Wer trägt steigende Energiepreise? Wer trägt die Kosten zusätzlicher Investitionen, die infolge einer Gesetzesänderung - zum Beispiel eine Verschärfung des Brandschutzes - im Jahr 15 nach Vertragsschluss anfallen? Wer hat den Wiederaufbau eines Gebäudes zu bezahlen, wenn dieses im Jahr 10 nach Vertragsschluss durch ein nicht versicherbares Ereignis zerstört wird? Wer muß für zusätzliche Kosten einstehen, die durch unverschuldete Bauverzögerungen verursacht wurden, etwa durch verschleppte behördliche Genehmigungsverfahren? Wer trägt bei Konzessionen das Risiko, dass sich die Zahl der Nutzer durch eine

Gesetzesänderung negativ entwickelt? Wer sich die Entwürfe der Projekt- und Konzessionsverträge ansieht, welche die öffentliche Hand in aktuellen Vergabeverfahren vorlegt, muß jedoch feststellen, dass die vorgesehene Risikoverteilung regelmäßig nicht nur sach-, sondern auch rechtswidrig ist und den wirtschaftlichen Erfolg der PPP für beide Parteien gefährdet.

Es ist ein anerkannter Grundsatz, dass Risiken in PPP-Projekten stets von dem getragen werden sollen, der die Verwirklichung des Risikos am besten steuern kann. Hintergrund ist die betriebswirtschaftliche Erkenntnis, dass die Gesamtkosten eines Projektes bei Beachtung dieses Grundsatzes am niedrigsten sind, zum einen, weil der Preis für die Übertragung solcher beherrschbarer Risiken angemessen ist, zum anderen, weil die Eintrittswahrscheinlichkeit und Auswirkungen der Risiken am geringsten sind. Unkontrollierbare Risiken wie höhere Gewalt gilt es, angemessen zu teilen. Die oft anzutreffende uneingeschränkte Übertragung auf den privaten Auftragnehmer widerspricht diesem Grundsatz.

Sofern der private Auftragnehmer und seine Fremdkapitalgeber sich überhaupt in der Lage sehen, auf einen entsprechenden Vertragsentwurf ein Angebot abzugeben, müssten sie hohe und teilweise nur sehr grob abzuschätzende Wagniszuschläge einkalkulieren, die den Preis in unwirtschaftliche Höhen treiben. Aus diesen Gründen verstößt die beabsichtigte Übertragung solcher unkalkulierbarer Risiken gegen die allgemeinen haushaltsrechtlichen Grundsätze der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit. Doch ist das nicht alles:

Die unangemessene Verlagerung unkalkulierbarer Risiken auf den privaten Auftragnehmer kann auch vergaberechtswidrig sein. Nach der vergaberechtlichen Bestimmung (§ 8 Nr. 3 VOL/A) darf dem privaten Auftragnehmer "kein ungewöhnliches Wagnis aufgebürdet werden für Umstände und Ereignisse, auf die er keinen Einfluss hat und deren Wirkung auf Preise und Fristen er nicht im Voraus schätzen kann". Die Norm trägt der überlegenen Marktmacht öffentlicher Auftraggeber Rechnung und schützt private Auftragnehmer sowie die Lauterkeit des Rechtsverkehrs vor einseitiger unangemessener Vertragsgestaltung. Verstoßen Regelungen des Projekt- oder Konzessionsvertrages in erheblicher Weise gegen diesen Grundsatz, so kann sich der öffentliche Auftragnehmer in Einzelfällen nach Treu und Glauben nicht auf diese Regelungen berufen (OLG Düsseldorf, Urteil vom 18. 11. 2003 , Aktenzeichen I-23 U 27/03).

3.12 Unbeschränkte Haftung als Risiko

Ein weiteres Risiko für öffentliche Projekte ist die häufig von Auftraggebern geforderte Übernahme der Haftung in unbegrenzter Höhe. In den Verhandlungen über die sog. Ergänzenden Vertragsbedingungen IT (EVB-IT) hat sich die öffentliche Hand häufig auf die Einkaufsbedingungen der großen Häuser berufen und betont, dass auch deren Einkaufsbedingungen keine oder nur sehr geringe Haftungsbegrenzungen zuließen. Die Parallele zum öffentlichen Einkauf ist nicht sachgerecht. Bei öffentlichen Ausschreibungen verbietet das Vergaberecht die Verhandlung nach der Abgabe der Angebote (sog. Nachverhandlungsverbot). Demgegenüber ist es übliche Praxis im B2B, dass Verkäufer und Käufer die konkreten Bedingungen des Geschäfts verhandeln und hier auch Haftungsbeschränkungen vereinbaren.

Unternehmen sind gezwungen, Haftungsrisiken durch Rückstellungen bilanziell abzusichern. Auch hierdurch verteuern sich die Leistungen zusätzlich. Nach der Bundeshaushaltsordnung und den Landeshaushaltsordnungen ist die öffentliche Hand zum wirtschaftlichen Einkauf verpflichtet. Diese Verpflichtung wird durch eine übertriebene und praxisferne Haftung in Frage gestellt.

Besonders mittelständische Unternehmen sind nach Basel II verpflichtet, sich und ihre Bonität im Rahmen von Ratings überprüfen zu lassen. Üblicherweise lehnen Banken eine Finanzierung ab, wenn ein Unternehmen eine Haftung akzeptiert hat, die 100% übersteigt.

Börsennotierte Unternehmen unterliegen Berichtspflichten. Diese Berichtspflichten betreffen insbesondere auch die Haftungsrisiken. Entsprechende Berichtspflichten sind im Standardgeschäft nicht praktikabel und werden dazu führen, dass sich Unternehmen die Teilnahme an öffentlichen Aufträgen grundsätzlich überlegen müssen. Entsprechende Erfahrungen wurden bereits in einigen europäischen Staaten, wie etwa Belgien oder Italien gesammelt. Kernanliegen des Vergaberechts ist es, Leistungen so weit wie möglich im Wettbewerb zu vergeben. Wenn Unternehmen entscheiden, dass die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, wird der Wettbewerb zurückgehen.

Industriehaftpflichtversicherungen können entsprechende Haftungsrisiken nur bis zu einer bestimmten Höhe abdecken. Üblicherweise wird die Haftung pro Jahr auf eine Summe von 1 Mio. (bei mittelständischen Unternehmen) beschränkt.

Unlimitierte Haftungsrisiken für Nicht-/ Späterfüllung in der Aufbauphase machen eine Vorfinanzierung über Banken oder Kapitalmarkt unmöglich. Banken wären zu einer Finanzierung der Investitionen unter diesen Bedingungen nur schwerlich zu bewegen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Haftungsbeschränkungen gerade bei Outsourcingprojekten und Public Private Partnerships unverzichtbar sind, um die z.T. hohen Risiken angemessen und fair ausgleichen und steuern zu können.

4 Risikopartnerschaften und Public Private Partnerships: Modelle

Bei Risikopartnerschaften geht es den Vertragspartnern nicht vorwiegend um die Finanzierung bzw. die Überbrückung von aktuellen finanziellen Engpässen. Vielmehr übernimmt der private Partner als Auftragnehmer hier teilweise oder auch vollständig unternehmerische Risiken, die bei einer einfachen Kauflösung allein den öffentlichen Partnern als Auftraggeber treffen würden. Zu nennen sind insbesondere:

Investitionsrisiken: IT-Projekte in der öffentlichen Verwaltung sollen durch die medienbruchfreie, elektronische Abbildung von Geschäfts- bzw. Verwaltungsprozessen Einsparungen erreichen. Im Grundsatz ist der öffentliche Auftraggeber dafür verantwortlich, dass die angestrebten Einsparungen auch tatsächlich erreicht werden. Modelle wie Share-in-Savings verlagern dieses Risiko in weiten Teilen auf den privaten Auftragnehmer.

Akzeptanzrisiken: Im Grundsatz trägt der öffentliche Auftraggeber das Risiko, dass eine innovative Lösung nicht vom Bürger oder den Unternehmen angenommen wird. Eine Teilung von Risiken lässt sich hier etwa über transaktionsbasierte Vergütungen erreichen.

Üblicherweise treten die unterschiedlichen Formen der Risikopartnerschaften in der Projektpraxis nicht in Reinform auf. Ein E-Government-Projekt enthält in der Praxis viele Elemente, um einen ausgewogenen Ausgleich der Interessen und Risiken der Vertragspartner zu gewährleisten. Bei den Reinformen kann unterschieden werden zwischen Vergütungsmodellen, Anreizsystemen, Shared Services und Business Process Outsourcing.

Daneben spielen auch alternative Finanzierungskonzepte bei der Vor- oder Zwischenfinanzierung von Projekten eine wichtige Rolle. Häufig tritt wie namentlich beim Leasing noch der Service-Aspekt hinzu. In der vorliegenden ersten Übersicht haben wir uns bewusst auf reine Risikopartnerschaften beschränkt, daher werden reine Finanzierungskonzepte hier nicht isoliert behandelt. In vielen Punkten lassen sich die Erfahrungen und Modelle aus dem rein privatwirtschaftlichen Umfeld (Business to Business; B2B) übertragen. Im BITKOM-Leitfaden Customer Financing finden sich hierzu eingehende Darstellungen alternativer Finanzierungskonzepte.²⁶

4.1 Anreizsysteme und Risikovergütung

Bei Anreizsystemen (Incentives) und Risikobelohnung (Risk Reward Modelle) übernimmt der private Partner kommerzielle Risiken oder Betriebsrisiken der öffentlichen Hand und lässt sich die übernommenen Risiken vergüten. In der Praxis ist eine breite Palette unterschiedlicher Risk Reward Modelle verbreitet. Die Modelle unterscheiden sich zum einen dahingehend, ob allein die Höhe der erzielten Gewinne oder auch eventuelle Verluste eines Projekts zwischen den

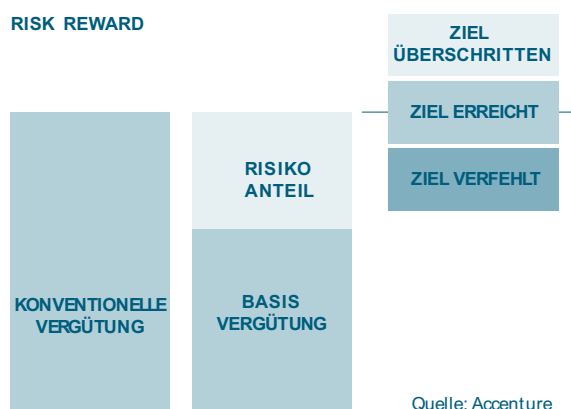
²⁶ Der Leitfaden steht unter www.bitkom.org/files/documents/ACF5454.pdf zum Download zur Verfügung. Vertreter der öffentlichen Verwaltung und BITKOM-Mitglieder können den Leitfaden bei der BITKOM-Hauptgeschäftsstelle in Berlin kostenfrei anfordern (Stefanie Brzoska, s.brzoska@bitkom.org).

Partnern geteilt werden. Zum anderen besteht eine Vielzahl unterschiedlicher Kenngrößen, die als Messgrößen für die Zielerreichung herangezogen werden.

Risk-Reward-Modelle eignen sich zum Beispiel, um die Risiken eines Projekts zur Modernisierung der Verwaltung auf alle Projektpartner zu verteilen. Sichergestellt wird hiermit vor allem, dass beim Partner aus der Wirtschaft im Anschluss an die Implementierung des Systems das Interesse fortbesteht, auch beim Betrieb des modernisierten Systems und/oder der neuen Prozesse weitere Effizienzgewinne zu erwirtschaften. Ein greifbarer Vorteil dieser Modelle ist, dass der private Partner im eigenen Interesse nur beherrschbare Systeme entwickeln wird, die sich leicht implementieren, pflegen und anpassen lassen, da er die Konsequenzen für die Nichteinhaltung der Leistungsparameter selbst tragen muss.

4.1.1 Einfache Bonus-/ Malus-Systeme (On Time/ In Budget)

Ein Bonus/Malus-System arbeitet mit Anreizen (Incentives), die bei Erreichung spezifischer Business-Ziele ausgezahlt oder abgezogen werden. Einfache Bonus/Malus-Systeme legen Zielgrößen zugrunde, die üblicherweise auch Gegenstand der vertraglichen Vereinbarung sind. Zielgrößen können etwa die Vertragserfüllung innerhalb der vereinbarten Zeit (on time) und im Rahmen des vereinbarten Budgets (in Budget) sein. Wird die Leistung innerhalb der vorgesehenen Zeit und innerhalb des geplanten Budgets erbracht oder gar schneller oder mit weniger Kosten, wird dem Auftragnehmer ein Bonus ausgeschüttet. Bei Verspätungen oder Überschreitungen des geplanten Budgets muss der Auftragnehmer hingegen mit Kürzungen seiner Vergütung rechnen.

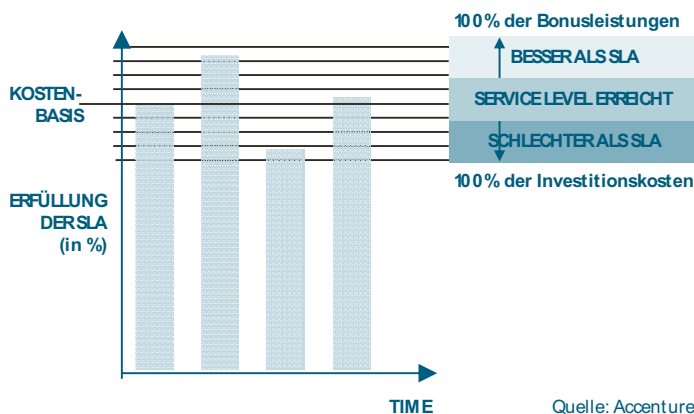


Quelle: Accenture

4.1.2 Service Levels als Messgröße

Im Vergleich zu einfachen Bonus/Malus-Systemen weitaus komplexer und stark an der Performance und der Qualität des Betriebs ausgerichtet sind Service Levels als Messgröße von Risk Reward Modellen. Mit Service Levels lässt sich weitaus eher als mit einfachen Bonus/Malus-Systemen eine Bewertung der Qualität der Leistungen des Auftragnehmers erreichen.

Beispiele für Service Levels lassen sich etwa ITK-Services wie bei Call-Centern oder bei Service Hotlines finden. Bei Call-Centern sind etwa die Beantwortung von Anfragen innerhalb von maximal 5 Klingeltönen, eine durchschnittliche Wartezeit von maximal 30 Sekunden, 95 %ige Erreichbarkeit oder eine durchschnittliche Gesprächsdauer von 3 Minuten typische Service Levels.



Weitere Beispiele sind User Help Desks oder Service-Hotlines. Üblich ist es hier, Reaktionszeiten zu vereinbaren, die festlegen, dass nach Ablauf einer festgelegten Anzahl von Minuten nach der Störung eine Gegenmaßnahme ergriffen werden muss oder dass eine 100 %ige Verfügbarkeit der Mitarbeiter zwischen 6 und 22 Uhr sichergestellt wird oder Aussagen über die maximal zulässigen Ausfallzeiten des Systems. Hierbei ist es üblich, mehrere Service Level Agreements parallel zu verwenden und diese zu gewichten: Wenn SLA 1 erfüllt, SLA 2 nicht erfüllt und SLA 3 übererfüllt ist, wird jedem dieser SLA dann ein Anteil des Bonus/Malus zugerechnet. Ein übererfüllter SLA-Bonus kann auf diesem Weg durch einen gleich gewichteten untererfüllten SLA-Malus ausgeglichen werden.

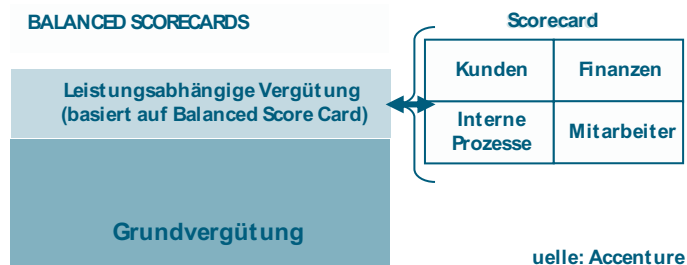
4.1.3 Messlatte Balanced Score Cards

Der verfeinerten Messung der Performance dienen Balanced Score Cards (BSC) innerhalb von Risk Reward Modellen. Balanced Score Cards liegt die Überlegung zugrunde, dass in modernen Unternehmen neben dem klassischen Anlagevermögen weitere Faktoren wie effiziente unternehmens-/behördeninterne Prozesse oder Zufriedenheit der Kunden/Bürger und der Mitarbeiter erfolgsentscheidend sind. Da E-Government-Projekte das Ziel verfolgen, die Effizienz öffentlicher Einrichtungen zu steigern, liegt es nahe, Balanced Score Cards auch hier als Maßstab zu nutzen.

Üblicherweise legen Balanced Score Cards vier Kategorien/strategische Ziel fest:

- Finanzen (Prognose über mittel- bis langfristig zu erwartende Einsparungen)
- Kunden (Zufriedenheit der Bürger, Akzeptanz und Nutzung des neuen Systems)
- Interne Prozesse (Verbesserung der internen Prozesse, Abbau von Altverfahren, schnellere Bearbeitung von Akten, geringere Fehleranfälligkeit)
- Mitarbeiterzufriedenheit (Weiterbildung, Perspektiven)

Der Behördenleitung wird mittels Balanced Score Cards ein Instrumentarium an die Hand gegeben, um die Vision und Strategie zur Straffung und Effektivierung der Verwaltungsdienste in einem Bündel von Leistungsmessungsfaktoren bewerten zu können. Wesentlich ist der Aspekt der Ausgewogenheit: Zwar sollen grundsätzlich alle vier Ziele erreicht werden, es ist aber – innerhalb bestimmter Toleranzen – möglich, die nicht vollständige Erreichung eines Ziels durch die Übererfüllung eines anderen auszugleichen. Die vier Dimensionen treten somit in Wechselwirkung zueinander. Der Grad der Gesamtzielerreichung wird ebenso wie der Mindestgrad der Erreichung einzelner Ziele in einer detaillierten Matrix festgelegt. Diese Matrix dient als Grundlage zur Ermittlung der Incentives.



4.2 Komplexe Vergütungsmodelle

Eine gerade bei IT-Projekten übliche Form der Risikopartnerschaft sind Vergütungsmodelle, die die Höhe der Vergütung des Privaten von der Erreichung bestimmter Qualitätsziele, Einsparungen, dem Erreichen operativer Kennzahlen abhängig machen. Die Höhe und Staffelung der jeweiligen Grundvergütung und zusätzlicher Vergütungssätze muss vertraglich vereinbart sein. Damit ist für beide Seiten kalkulierbar und planbar, mit welchen zusätzlichen Summen bei der Erreichung der Ziele zu rechnen ist. Die Höhe der Vergütung hängt davon ab, ob angestrebte

Einsparungen erzielt werden oder in welchem Maße ein Geschäftsmodell tatsächlich in der Praxis angenommen wird. Während Incentive Modelle oder Risk Reward Modelle üblicherweise eine fixe Basis der Einnahmen vorsehen, kann eine rein erfolgsorientierte für den privaten Partner ein erhebliches wirtschaftliches Risiko bedeuten.

4.2.1 Wertschöpfungsbasierte Vergütung (Value-Based Billing)

Die wertschöpfungsbasierte Vergütung („Value-Based Billing“) ist eng am Geschäftserfolg eines Projekts ausgerichtet. In Teilen oder auch vollständig hängt die Vergütung des Auftragnehmers hier von der Erreichung bestimmter Zielvorgaben (Wertschöpfung, Einsparung, Performance) ab. Denkbar sind entweder erzielte Einsparungen oder bei erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit der öffentlichen Hand auch die erzielten Gewinne.

Andere Beispiele sind etwa Kostenreduzierung, Quantitätsausweitung (Steigerung der Anzahl der Nutzer, Transparenz der Verwaltung, Anzahl der bearbeiteten Fälle), Qualitätsverbesserung (etwa schnellere Antwortzeiten, Verringerung der Fehlerquote, geringere Ausfallzeiten) oder Einsparungen („Share-in-Savings“).

4.2.1.1 Share-in-Savings

Investitionen in die IT-Infrastruktur und insbesondere die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung dienen auch dazu, Effizienzsteigerungen und Einsparungen zu erzielen. Nahe liegend ist es daher, die tatsächlich erreichten Einsparungen als ein Zielelement in das Vergütungsmodell aufzunehmen²⁷. Diese Überlegung greift das Modell des „Share-in-Savings“ auf.

Bei einem „Share-in-Savings“-Vertrag übernimmt der private Partner überwiegend oder vollständig die Investitionen eines Projekts. Die „Rückzahlung“/ Vergütung erfolgt durch den öffentlichen Partner über einen vorher vertraglich festgelegten Zeitraum und nach einem Vergütungsschlüssel, der sich an den Einsparungen orientiert, die der öffentliche Partner durch die neue Technologie erzielen konnte. Share-in-Savings wird vor allem in den USA als Projekt- und Finanzierungstyp politisch gefördert: Die Bush-Administration ermutigte im Haushaltsjahr 2002 die Bundesbehörden und -agenturen, dieses Vergütungsmodell zu nutzen. Zuvor hatte sich auch bereits die Clinton-Administration in den letzten drei Regierungsjahren für Share-in-Savings eingesetzt.²⁸ Anfang 2003 haben Senat und Repräsentantenhaus schließlich im sog. E-Government-Act unter Section 210 detailliert festgeschrieben, welche Bedingungen ein Share-In-Savings Contract berücksichtigen muss.²⁹

²⁷ Im Bereich der Energiewirtschaft ist dieses Modell unter dem Namen „Contracting“ bekannt. Im Kern geht es bei Contracting darum, Effizienz- oder Einsparpotentiale zu nutzen und die erzielten Einsparungen als Entgelt zu vereinbaren. Beispiele aus der Energiewirtschaft sind etwa die energetische Sanierung von Gebäuden und Anlagen (Einspar-Contracting) oder Errichtung von Energieanlagen, die überwiegend erneuerbare Energieträger nutzen (Anlagen-Contracting).

²⁸ Allgemein zur Share-in-Savings; US General Services Administration: www.gsa.gov/shareinsavings

²⁹ An Act to enhance the management and promotion of electronic Government services and processes by establishing a Federal Chief Information Officer within the Office of Management and Budget, and by establishing a broad

Beispiel: Ein IT-Anbieter optimiert die internen Prozesse einer Gemeinde, etwa durch die Einführung von elektronischen Akten (Dokumenten-Management-System). Der Auftragnehmer trägt die Investitionskosten der Entwicklung und Implementierung des Systems. Die Vergütung des Auftragnehmers erfolgt anteilig anhand eines Schlüssels, der sich an den nachweislichen Kosteneinsparungen der Gemeinde durch die Verbesserung des Zugriffs auf Daten orientiert.

Einsparungen sind das Schlüsselement von Share-in-Savings und die Bemessung der tatsächlich erzielten Einsparungen ist eine zentrale Aufgabe bei der Vertragsgestaltung: Öffentlicher und privater Partner müssen sich vor allem auf zwei grundlegende Größen einigen: Eine Grundlinie („baseline“), die bestimmt, wie viel Zeit und Geld der öffentliche Partner mit den bisherigen veralteten Prozessen benötigt.³⁰ Ferner sollte festgelegt werden, bis zu welchem Maximalbetrag die Einsparungen zwischen den Partnern geteilt werden. Hierbei sollten auch etwaige parallele gesetzgeberische Reformen oder strukturelle Modernisierungen angemessen berücksichtigt werden.

Das United States General Accounting Office hat Share-in-Savings positiv bewertet³¹:

“SIS can be a highly effective contracting technique to motivate contractors to generate savings and revenues for their clients. But to be successful, clients and their contractors need to be specific and in agreement in their goals and objectives, as well as how to achieve them. This can be a difficult task for more complex services, but the companies we spoke with found that pursuing this type of arrangement was worth the extra effort.”

In einer weiteren Publikation finden sich Empfehlungen, wie Share-in-Savings sinnvoll genutzt werden können³².

In einem Bericht an den US-Kongress hat das United States General Accounting Office einige Bedingungen genannt, die den Erfolg von Share-in-Savings begünstigen können.³³

- Die Parteien müssen sich im Vorfeld (üblicherweise im Rahmen einer Due Diligence) über das angestrebte Ergebnis einig sein. Mit Ergebnis ist gemeint, dass Einsparungen durch die Straffung veralteter und uneffizienter Prozesse und Verfahren erreicht werden oder durch die Identifizierung neuer Geschäftsfelder (Drittgeschäft).

framework of measures that require using Internet—based information technology to enhance citizen access to Government information and services, and for other purposes (E-Government-Act of 2002)

<http://csrc.nist.gov/policies/HR2458-final.pdf>

³⁰ Gerade die Ermittlung der bisherigen Kosten von Verwaltungsleistungen stellt die öffentliche Verwaltung bisher vor große Schwierigkeiten, da die sog. kameralistische Haushaltsführung der öffentlichen Haushalte eine transparente Kostenermittlung nicht vorsieht. Zwischenzeitlich steigt aber die Zahl der Länder, die durch die Einführung von Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) die Grundlage schafft, um die effektiven Kosten von Verwaltungsdienstleistungen zu ermitteln.

³¹ <http://www.gao.gov/highlights/d03327high.pdf>

³² CONTRACT MANAGEMENT Commercial Use of Share-in-Savings Contracting:
<http://www.gao.gov/new.items/d03327.pdf>.

³³ United States General Accounting Office, January 2003 Contract Management - Commercial Use of Share-in-Savings Contracting, www.gao.gov/new.items/d03327.pdf

- Öffentlicher und privater Partner müssen die Risiken und Erlöse/Einsparungen gegeneinander abwägen. Ein reiner Share-in-Savings-Vertrag bietet attraktive Erlöse für den privaten Partner und entbindet den öffentlichen Partner weithin von der Anschubfinanzierung. Allerdings bestehen für den privaten Partner deutliche Risiken, wenn sich die erstrebten Einsparungen – aus welchem Grund auch immer – nicht realisieren lassen.
- Performance-Kriterien sind bei Share-in-Savings-Verträgen notwendig, um zu ermitteln, welche Einsparungen/Gewinne tatsächlich erzielt werden konnten. In bestimmten Branchen wie etwa der Energiebranche („Contracting“) lassen sich die Einsparungen vergleichsweise einfach am Verbrauch darstellen und ermitteln. Demgegenüber wird die Leistung bei komplexe Dienstleistungen wie etwa IT-Dienstleistungen etwa mittels Service Level Agreements oder Balanced Score Cards ermittelt.

4.2.1.2 Gewinnbeteiligung (Gain Sharing)

Soweit die öffentliche Hand mit Ihren Verwaltungsleistungen Einnahmen erzielen kann, etwa über Gebühren oder Beiträge, hängen diese der Höhe nach davon ab, ob und in welchem Umfang das öffentliche Angebot genutzt wird. Öffentliche IT-Projekte sollen üblicherweise dazu beitragen, öffentliche Leistungen schneller und besser zu erbringen und dadurch attraktiver zu machen. In aller Regel sind die Bürger bereit, für die Erleichterung und die Zeitersparnis einen moderaten Anstieg von Gebühren oder Beiträgen (sog. Convenience Fee) in Kauf zu nehmen. Daneben können auch Mehreinnahmen zu einem Gain Sharing führen, z.B. wenn durch ein erfolgreich realisiertes Projekt Steuermehreinnahmen erzielt werden können.

Gain Sharing erlaubt somit die unmittelbare Beteiligung des privaten Partners am wirtschaftlichen Ergebnis. Die Höhe der erzielten Einnahmen über Gebühren, Beiträge oder auch privatwirtschaftliche Entgelte wird anteilig umgelegt auf den privaten Partner und die öffentliche Hand. Soweit ein Projekt erfolgreich ist, können hieran beide verdienen, bleibt der Erfolg mangels Akzeptanz seitens der Bürger aus, teilen sich beide Partner die Verluste.

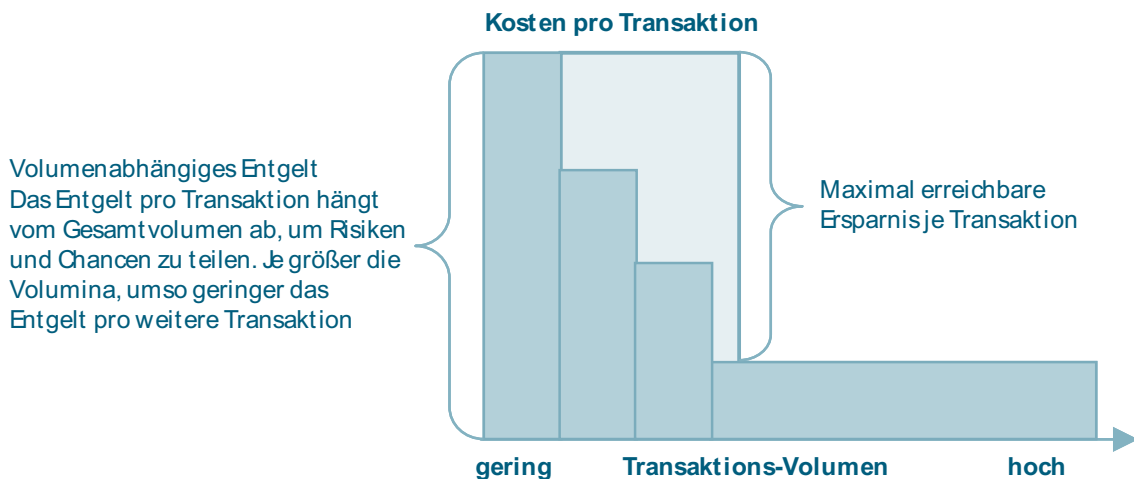
Beispiel: Erleichterungen im Meldewesen erlauben es dem Bürger, eine polizeiliche Ummeldung elektronisch (mit Signaturkarte) vorzunehmen. Die Zeitersparnis ist den meisten Bürgern voraussichtlich eine geringfügig höhere Bearbeitungsgebühr wert (sog. „Convenience Charge“). Soweit dieses Modell politisch nicht durchsetzbar sein sollte, käme als eine ergebnisneutrale Form der Vergütung das Transaction-Based Billing in Frage.

4.2.2 Transaktionsbasierte Vergütung (Transaction-Based Billing)

Bei der Transaktionsbasierten Vergütung (Transaction-Based Billing) erfolgt die Vergütung des Auftragnehmers nach der Zahl der abgeschlossenen Vorgänge. Der private Partner wird etwa danach vergütet, wie viele Bürger online einen Antrag stellen oder wie viele Unternehmen elektronische Angebote im Rahmen einer Ausschreibung unterbreiten. Gerade bei eGovernment-Projekten, deren Erfolg wesentlich von der Akzeptanz der User (Bürger) abhängt, ist Transaction-Based Billing eine sinnvolle Form der Vergütung. Da die Höhe der Vergütung von der Zahl der erfolgreichen Online-Transaktionen abhängt, besteht beim privaten Partner ein starkes Eigeninteresse an der Beachtung der technischen Service Levels, die etwa eine Verfügbarkeit des Systems bei 99,5 % festlegen. Wesentlich für den Erfolg des Projekts ist auch hier die Bestimmung eindeutiger Vergütungsschlüssel, wie etwa die Hits einer Seite oder die Zahl der Downloads von hinterlegten Dokumenten/Formularen bei einem Webportal. Bei Projekten, bei denen die Antragstellung und die Ausgabe von offiziellen Dokumenten vorbereitet werden soll,

kann die Zahl der Online-Anträge für neue Ausweispapiere oder die Ausgabe der neuen Dokumente an die Bürger als Anknüpfungspunkt dienen oder z.B. die Nutzung von elektronischen Fahrscheinen im öffentlichen Personen-Nahverkehr.

Generische Darstellung degressiver Einzelkosten bei transaktionsbasierter Abrechnung



Für die öffentliche Verwaltung hat die transaktionsbasierte Vergütung einen wesentlichen Vorteil. Sowohl das Akzeptanzrisiko als auch das Betriebsrisiko werden bei dieser Vergütungsform weitestgehend auf den Privaten verlagert. Bleibt das Online-Angebot erfolglos, weil die Lösungen zu umständlich oder unattraktiv sind, so trägt dieses Risiko der Private, dessen Vergütung in diesem Fall ausbleibt. Damit ist die transaktionsbasierte Vergütung gerade in den Fällen sinnvoll, in denen neue innovative Dienstleistungen angeboten werden, die für die öffentliche Hand nur schwer kalkulierbar sind.

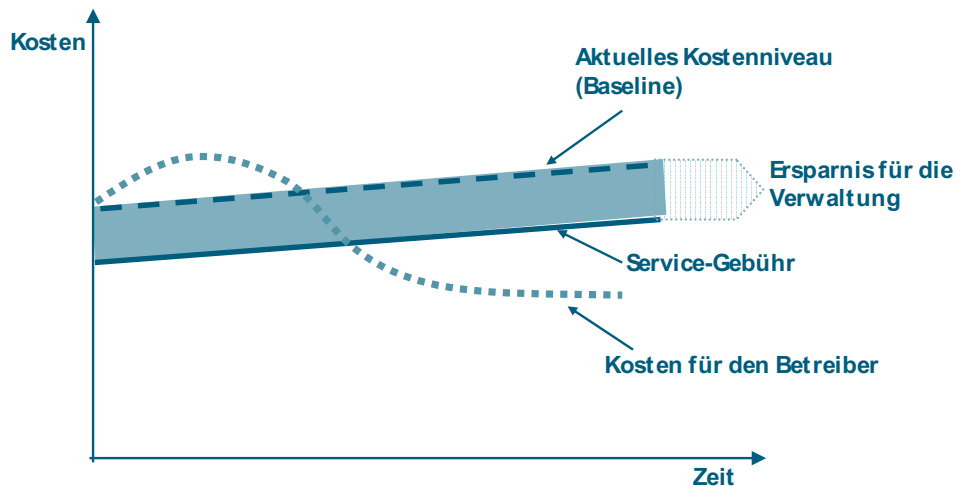
Beispiel: Transaktionsbasierte Vergütung des privaten Partners bei der elektronischen Ausgabe neuer Führerschein- oder Personalausweisdokumente. Bei einer papierbasierten Beantragung entfallen auf den Bürger Bearbeitungsgebühren in Höhe von 10 €. Bei einer Online-Beantragung der Dokumente nur noch Gebühren iHv 5 €. Aus Verwaltungssicht werden die tatsächlichen Kosten der papierbasierten Bearbeitung durch die Bearbeitungsgebühren (10 €) nicht gedeckt. Bei einer elektronischen Bearbeitung können die Bearbeitungskosten insbesondere durch die medienbruchfreie Nutzung der Daten auf deutlich unterhalb der Online-Gebühren (5 €) gesenkt werden. Das Einsparungsdelta zwischen den Online-Gebühren und den tatsächlichen Kosten wird pro Transaktion zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner geteilt.

4.3 Shared Services in Verbindung mit Outsourcing

Bei Shared Services in Verbindung mit Outsourcing nehmen private Dienstleister dem öffentlichen Partner bestimmte Aufgaben ab (Outsourcing) und führen diese zentral für mehrere Dienststellen durch (Shared Services). Der öffentliche Partner kann sich etwa durch das Outsourcing der IT oder des Travel Managements auf seine eigentlichen Kernaufgaben, die öffentliche Verwaltung konzentrieren. Typische Dienstleistungen, die Vertragsservicezentren ihren Kunden anbieten können, liegen auf den Gebieten Finanzverwaltung, Buchhaltung, IT. Da nun nicht mehr jede Dienststelle Personal für die Aufgaben der allgemeinen Verwaltung vorhalten muss, können sich Mitarbeiter auf die Kernarbeiten der Verwaltung konzentrieren. Zudem lassen sich

durch Call Center die Reaktionszeiten und Beantwortungszeiträume deutlich verringern. Damit steigt die Zufriedenheit der Mitarbeiter. Da Shared Services standortunabhängig erbracht werden, können Standortvorteile genutzt werden, bis hin zur gezielten Strukturförderung.

Generische Darstellung der Kostenentwicklung bei Outsourcing Verträgen



Shared Services werden in unterschiedlichen Formen angeboten: Eine zentrale Stelle erbringt für verschiedene Interessenten (z.B. Behörden) Dienstleistungen.

Beispiel: Beim "Hessischen Competence Center" (HCC) konnte durch die Einrichtung eines Dienstleistungszentrums eine Bündelung von Backoffice-Aufgaben erreicht werden. Das HCC basiert auf landesweit einheitlichen Geschäftsprozessen und nutzt ein neues Buchhaltungs- und Controllingssystem. Das Kompetenzzentrum erbringt durch verwaltungsinterne Mitarbeiter Dienstleistungen in den Bereichen Finanzbuchhaltung, internes Rechnungswesen, Materialwirtschaft und Personalwirtschaft für 9 Ressorts mit ca. 800 hessischen Dienststellen.

Shared Services-Elemente werden auch mit Outsourcing verbunden, indem ein Privater Shared Services Center nicht allein aufbaut, sondern auch betreibt. Schließlich bestehen auch einfache Leistungsbeziehungen zwischen einer Behörde und einem privaten Anbieter – hier spricht man von Business Process Outsourcing.

Beispiel: Die Stadt Kopenhagen hat ihre Gehaltsabrechnung für öffentliche Angestellte und Pensionäre an einen privaten Dienstleister vergeben.

4.4 Business Process Outsourcing

Durch Business Process Outsourcing (BPO) lassen sich gesamte Verwaltungsprozesse auslagern. Damit geht BPO weiter als das klassische IT-Outsourcing, bei dem der Betrieb und Support der Informationstechnik ausgelagert wird, die relevanten betrieblichen oder behördlichen Prozesse aber im Unternehmen bzw. innerhalb der Verwaltung verbleiben. BPO ermöglicht es, die gesamte Abwicklung von IT-basierten Geschäftsprozessen aus der Verwaltung auszulagern. BPO kann als ITK-spezifische Ausprägung des sog. Betreibermodells verstanden werden.

Beim Business Process Outsourcing werden die betroffenen Verwaltungsvorgänge vollständig aus der Behörde heraus zum privaten Partner verlagert. Dieser übernimmt die Gesamtverantwortung für den Geschäftsprozess; es entsteht ein klares und eindeutig geregeltes Kunden-Dienstleister-Verhältnis. Das Hauptargument der Entscheidung für BPO ist die anvisierte Kostenreduktion. Daneben gibt es aber auch eindeutige Verbesserungen bei der Qualität, welche im Wesentlichen durch eine effizientere und standardisierte Prozessabwicklung erreicht wird. Ein Unterfall von BPO ist Business Transformational Outsourcing (BTO). Sowohl in der öffentlichen Verwaltung wie auch in der Privatwirtschaft wird Business Transformational Outsourcing genutzt, um Verwaltungs- oder Geschäftsprozesse der Verwaltung zu überprüfen und zu optimieren. Bei BTO wird der Private beauftragt, bereits bestehende Prozesse zu analysieren und diese anschließend umfassend neu zu strukturieren und zu übernehmen. BTO enthält somit einen Anteil Beratung, ist aber im Wesentlichen dadurch geprägt, dass bestehende Prozesse der Verwaltung durch einen Privaten übernommen werden.

4.5 Zusammenfassung

Bei IT-Projekten der öffentlichen Hand haben sich eine Reihe von neuen Formen der Risikopartnerschaft zwischen dem privaten und dem öffentlichen Partner herausgebildet. Wie diese im Einzelnen funktionieren, möchten wir in den nachfolgenden Case Studies näher erläutern. Soweit entsprechende Berichte verfügbar waren, finden sich bei den Case Studies auch Hinweise auf die Berichte der Rechnungshöfe, die in der weit überwiegenden Mehrzahl die positive Bewertung geteilt haben.

5 ITK-Outsourcing und Public Private Partnerships im Gesundheitswesen

Im Gesundheitswesen bestehen einige Besonderheiten im Hinblick auf Betriebs- Finanzierungs- und Vertragsmodelle für ITK-Outsourcing und Public Private Partnerships (PPP). Dies ist erstens die besondere wirtschaftliche Bedeutung, die das Gesundheitswesen als volkswirtschaftlich größter Wachstumsmarkt hat. Zudem definieren die aktuellen Reformen im Gesundheitswesen Rahmenbedingungen für einen Paradigmenwechsel, der ohne PPP nicht auskommt. Dies kommt beispielsweise in der Modifikation der dualen Finanzierung zum Ausdruck. Die Notwendigkeit neue Modelle der Finanzierung und Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Institutionen und privaten Dienstleistern zu realisieren sind für das Gesundheitswesen unabdingbar. Treiber für die Realisierung von ITK Outsourcing und PPP-Vorhaben sind insbesondere:

- der zunehmend auch internationale Wettbewerb im Marktsegment „Gesundheitswirtschaft“,
- ein immenser Investitionsstau im Krankenhaus und Klinikbereich,
- die Alterung der Gesellschaft und damit verbundene neue Marktchancen für kostengünstige telemedizinische Lösungen und Konzepte der Integrierten Versorgung,
- die Gesundheitsreform und damit verbundenen neuen Anforderungen an Leistungserbringer und Leistungsträger des Gesundheitswesens.

5.1 Neue Geschäftsfelder

Neue Geschäftsfelder für ITK-Outsourcing und PPP Modelle eröffnen sich, wie bereits einleitend genannt, für die Leistungserbringer und Leistungsträger des Gesundheitswesens und spezifischer im Bereich Telematik. Sie resultieren außerdem aus einem zunehmend internationalen Wettbewerb. Nachfolgend werden wesentliche Potentiale für ITK-Outsourcing und PPP Vorhaben analysiert.

Die Eckpunkte zur Gesundheitsreform beabsichtigen eine Stärkung des Wettbewerbs zwischen Klinken und Krankenhausverbänden und zwischen den gesetzlichen Krankenkassen.

5.1.1 Krankenhäuser und Kliniken

Für Kliniken und Krankenhäuser sieht die Gesundheitsreform eine erneute Budgetkürzung vor. Der derzeitige Investitionsstau wird von der deutschen Krankenhausgesellschaft bereits mit 50 Mrd. EUR beziffert. Es handelt sich hierbei um die ausgebliebene gesetzlich vorgesehene Investitionsfinanzierung, die teilweise bis auf 15 Jahre zurückreicht. Damit Krankenhäuser und Kliniken im internationalen Wettbewerb wettbewerbsfähig bleiben, sind Modernisierungsinvestitionen in die ICT-Infrastruktur unabdingbar. Gleichzeitig gilt es Prozesse effizienter zu gestalten und wo möglich zu automatisieren. Diese Rahmenbedingungen und Ziele setzen voraus, dass sich Krankenhäuser und Kliniken zu Verbänden zusammenschließen, auf Kernprozesse konzentrieren und Synergien im Zusammenhang mit mehr Prozesseffizienz heben.

Als Outsourcing oder PPP in Form einer langfristigen Risikopartnerschaft lassen sich die Spezialisierungsvorteile von ITK Dienstleistern für die Leistungserbringer im Gesundheitswesen nutzen. Durch die Zusammenarbeit mit ITK Spezialisten wird die Realisierung von Win-Win Bedin-

gungen möglich. Erfahrungen und Know-how der ITK Dienstleister unterstützen betriebswirtschaftliche Ziele, wie:

- Investitionssicherheit durch die Nutzung von Spezialisierungsvorteilen,
- Flexibilität und Kostenreduktion durch on Demand Betriebsmodelle,
- zeitgerechte Modernisierung der ITK Lösungen,
- Kalkulierbarkeit des IT Budgets,
- ITK-Leistungstransparenz durch die Definition von SLAs und
- Einsparungen bei fixen und variablen Kosten.

5.1.2 Gesetzliche Krankenkassen

Gravierend werden sich die Bedingungen für die gesetzlichen Krankenkassen im Zusammenhang mit der Gesundheitsreform verändern. Kern der Änderung ist das Beitragssystem. Die geplanten Änderungen umfassen folgende Aspekte:

- Festlegung von einheitlichen pro Kopf Sätzen,
- Beitragserhöhungen von bis zu 1% des sozialversicherungspflichtigen Einkommens sind erlaubt,
- Betragserhöhungen bis zu 8 EUR sind ohne Berücksichtigung des Einkommens möglich,
- flexibler Wechsel zwischen den Krankenkassen wird bei Beitragserhöhung zulässig,
- Beitragsrückerstattung wird ermöglicht.

Mit der Neugestaltung des Beitragssystems wird die duale Finanzierung grundlegend verändert und um marktwirtschaftliche Anreize ergänzt. Gesetzliche Krankenkassen werden zukünftig mit den Anforderungen eines Kundenmarktes und allen damit verbundenen betriebswirtschaftlichen Anforderungen eines Massenmarktes mit mittlerer Komplexität konfrontiert. Hieraus resultieren verschiedene Möglichkeiten zur Entwicklung von neuen Geschäftsmodellen im Zusammenhang mit ITK-Outsourcing oder PPPs.

5.1.3 Auswirkungen des Investitionsstaus in Krankenhäusern und Kliniken auf den internationalen Wettbewerb

Wie bereits ausgeführt, hat sich aufgrund der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte in Deutschland in den letzten Jahren ein immenser Investitionsbedarf aufgestaut. Diesem Investitionsbedarf steht weiterhin eine mehr als angespannte Lage der öffentlichen Haushalte gegenüber. Es droht die Gefahr, dass wichtige Investitionen unterbleiben und damit wirtschaftliche Wachstums- und Entwicklungschancen vertan werden und Deutschland im internationalen Standortwettbewerb zurückfällt. Dies gilt insbesondere für das gleichermaßen innovations- und effizienzgetriebene Gesundheitswesen.

5.1.4 Telemedizin und Integrierte Versorgung

Die Verbreitung von Telematik-Lösungen und Integrierter Versorgung ist motiviert durch

- die Notwendigkeit, die medizinische Versorgung auch zukünftig „in der Fläche“ für eine älter werdende Gesellschaft sicherzustellen,

- die Bereitstellung kostengünstiger Alternativen zum Telemonitoring in medizinischen Prozessen (Nachsorge, Rehabilitationsprogramme),
- die im Rahmen der Gesundheitsreform festgelegten Ausgleichszahlungen für bis zu 80 besonders teure Krankheiten,
- die Einführung der elektronischen Gesundheitskarte (eGK) und elektronischen Patientenakte (ePA), die auch als Telematik-Plattform bezeichnet werden.

Durch die Verbreitung von Telemedizin und Integrierter Versorgung werden hohe Kosteneffekte zur Eindämmung der steigenden Gesundheitskosten erwartet. Telemedizinische Lösungen (Reha-Programme) können eine kostengünstige Alternative zur stationären Versorgung sein.

Durch eine Integrierte Versorgung, die den Austausch von Informationen zwischen verschiedenen Leistungserbringern (z.B. Labor, Radiologie, Kardiologie, Hausarzt, Klinik), den zu integrierenden technischen Medien, dem Leistungsträger und den Patienten koppeln, werden enorme Effizienzgewinne möglich. Voraussetzung hierfür ist einerseits eine Prozess-durchgängige Telematik-Infrastruktur (Plattform) und die Realisierung entsprechender Anwendungen. Andererseits setzt die Implementierung eines Konzeptes zur Integrierten Versorgung die Definition entsprechender Geschäfts- und Betriebsmodelle sowie die Kooperation mit ITK Betreibern voraus.

5.1.5 Anforderungen für die Verbreitung von ITK Outsourcing und PPPs

Wie die Abschnitte 5 und 5.1 gezeigt haben, sind neue ITK Geschäftsmodelle, neue Finanzierungsformen und Risikopartnerschaften eine Chance, um auch zukünftig eine qualitativ am Stand der Technik orientierte und gleichzeitig effiziente Versorgung im Gesundheitswesen zu gewährleisten.

Für private Investitionen in Krankenhäusern und Kliniken schränken rechtliche Bedingungen die Formen der Privatisierung ein.³⁴ Die in der Fußnote ausgeführte Begründung erklärt, warum im ersten realisierten PPP im Klinkbereich (Protonentherapiezentrum der Uniklinik Essen mit einem Finanzierungsvolumen von über 130 Mio EUR) die Klinik Aufgabeneigentümer im PPP-Modell bleibt. Die Form der Privatisierung wird als so genanntes ABC Modell umgesetzt. Planung (A), Finanzierung (B), und Bereitstellung (C) werden auf einen privaten Partner übertragen. Die Klinik nutzt durch die Aufgabenerfüllung durch den privaten Partner die bereits diskutierten Qualitäts- und Kosteneffekte (vgl. Abschnitt 5.1). Die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung verbleibt jedoch bei der Klinik.

³⁴ Die Förderung von Krankenhäusern ist im Unterschied zu den bislang realisierten PPP Modellen in öffentlichen Sektoren von Ländern und Kommunen eine Zuschussförderung von Einrichtungen im Rechtsgeschäft (privater) Dritter. Es geht hierbei nicht um die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand für eigene Einrichtungen. Krankenhäuser entscheiden im Rahmen ihrer Organisationshoheit selbst, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang private Partner beteiligt werden. Nach Paragraph 1 Absatz 2 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) darf die Gewährung von Fördermitteln nicht mit Auflagen verbunden werden. Die Behörden haben also keine unmittelbaren Einflussmöglichkeiten.

Hinzu kommt, dass aus rechtlichen Gründen die öffentliche Förderung dem Krankenhausträger/Eigentümer gewährt wird, nicht aber einem sonstigen Dritten, der nicht Träger ist. (so Lautenschläger, Silke: Modernisierung mit Rezept. PPP als ein Modell für ein modernes Krankenhauswesen. In: Pauly Lothar (Hrsg.): Das neue Miteinander Public Private Partnership für Deutschland. Hamburg 2006, S. 107)

Bislang sind Partnerschaften zwischen Kliniken und privaten ITK Dienstleistern meistens entweder als Shared-Service oder Business Process Outsourcing (BPO) realisiert.

Für die Zukunft gilt als wahrscheinlich, dass verschiedene PPP Modelle entwickelt und realisiert werden. Insbesondere für die Umsetzung von Basisinnovation zur späteren Realisierung von Lösungen der Integrierten Versorgung und Telemedizin bieten sich PPP Modelle an. Bei der Bereitstellung von Telematikplattformen (elektronische Gesundheitskarte, elektronische Patientenakte) handelt es sich um Infrastrukturprojekte, die eine große Ähnlichkeit zu den bereits diskutierten Bauprojekten im öffentlichen Sektor haben.

Bezogen auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen sind folgende Veränderungen wünschenswert. Für die weitere Verbreitung von PPPs im Gesundheitswesen ist auf Seiten der öffentlichen Verwaltung der politische Wille zu einer stärkeren Einbeziehung der privaten Wirtschaft wichtig. Bund, Länder und Gemeinden sind gefordert, bei ihren Beschaffungs- und Investitionsentscheidungen im Gesundheitswesen stets die Möglichkeit der privaten Realisierung zu prüfen. Für bessere Chancen zur Zusammenarbeit zwischen einer öffentlichen Institution und einem privaten ITK Dienstleister bedarf es der Umsetzung folgender Punkte:

- Steuerliche Chancengleichheit beim Vergleich einer privaten Lösung mit einer Lösung der öffentlichen Hand.
- Faire und sachgerechte Risikoverteilung, bei der der gesamte Lebenszyklus eines PPPs zugrunde gelegt wird.
- Bereitstellung von Standards und übergreifenden Bewertungsmaßstäben für konkrete Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen Eigenrealisierung und PPP. Das in UK eingesetzte Verfahren zur Wirtschaftlichkeit auf Basis eines Public Sector Comparators (PSC) bietet einen Vergleichsmaßstab zur Erhöhung der Rechtssicherheit für beide Partner.

5.1.6 Internationaler Vergleich zur Verbreitung von PPP

Als beispielgebend für die Verbreitung von PPPs gilt UK. In UK wurde im März 2001 vom britischen Finanzministerium und privaten Unternehmen das „Partnership UK“ (PUK) gegründet. An PUK ist die öffentliche Hand zu 49% und private Unternehmen zu 51% beteiligt. Das Stammkapital beträgt 10 Mio. britische Pfund. Zentrale Mission von PUK ist die Unterstützung des öffentlichen Sektors bei der Entwicklung und Implementierung aller Arten von PPPs, welche die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung unterstützen. PUK versteht sich als Entwickler von PPPs und arbeitet ausschließlich mit bzw. für den öffentlichen Sektor. Eine Studie des National Audit Board in Großbritannien (vergleichbar mit dem Bundesrechnungshof) weist bei Infrastrukturprojekten eine Effizienzsteigerung von durchschnittlich 17% nach, wenn öffentliche Infrastrukturprojekte privatwirtschaftlich realisiert werden.

Die besonderen Skills und Erfahrungen, welche die öffentliche Hand in Zusammenarbeit mit PPPs braucht, werden von privater Seite zur Verfügung gestellt. PUK kombiniert damit die Erfahrungen aus privaten Unternehmen mit den Bedürfnissen der öffentlichen Hand und spielt somit bei der Entwicklung und Durchführung von PPPs eine entscheidende Rolle.

Hauptaufgaben von PUK sind:

- Unterstützung des Finanzministeriums und der Regierung bei der Entwicklung einer PPP-Strategie und –Politik,
- Erstellung von Vertragsstandards und –modellen,

- Bewertung von PPP-Projekten,
- Lösung von Problemen in laufenden PPP-Projekten.

Eine vergleichbar professionelle Unterstützung von PPPs ist für Deutschland insbesondere zur Lösung der drängenden Probleme im Gesundheitswesen wünschenswert.

6 Case Studies³⁵

6.1 UK: Inland Revenue Department

6.1.1 Ausgangssituation

Das britische Inland Revenue Department³⁶ ist verantwortlich für Einkommens- und Körperschaftssteuern sowie diverse weitere Steuereinnahmen. Das Inland Revenue Department betreut mit 67.000 Mitarbeitern in über 700 Büros etwa 33 Mio. Steuerpflichtige sowie 1,5 Mio. Arbeitgeber und 1 Mio. Unternehmen. Das Steueraufkommen beträgt 233 Mrd. Britische Pfund. Das Inland Revenue Department unterhält in Europa eines der größten IT-Netzwerke; bereits 1990 beschäftigte das Information Technology Office 2.250 Mitarbeiter und hatte ein Jahresbudget von 250 Mio. £. Bis 1995 war die Informationstechnologie weithin veraltet auf dem Stand der 70er und 80er Jahre mit großen Mainframe-Systemen (Großrechnern mit proprietären Systemen) und dezentralen, unverbundenen Datenbanken in 12 Rechenzentren.

Fakten:

- 67.000 Mitarbeiter
- 35,5 Mio. Kunden
- IT: 2250 Mitarbeiter
- Jahresbudget: 250 Mio.

6.1.2 Vertrag

1994 vereinbarte das Inland Revenue Department eine strategische Partnerschaft mit einem privaten Outsourcing-Dienstleister. Der Vertrag mit dem privaten Partner lief bis Juni 2004 und war eines der ersten IT-Projekte im Rahmen der sog. Private Finance Initiative (PFI) der britischen Regierung.³⁷ Die wesentlichen Ziele der strategischen Partnerschaft sind:

- Einführung von Online-Verfahren für die Bürger (E-Government),
- Sicherung des schnellen Zugangs zu moderner Informationstechnik,
- Verringerung der Kosten der Informationstechnik,
- Verringerung der Entwicklungszeiten,
- Aber auch: Verbesserung der beruflichen Perspektiven der IT-Mitarbeiter durch Arbeit mit moderner Informationstechnik.

³⁵ Die Informationen für die nachfolgenden Beispiele sind öffentlich zugänglich. Entsprechende Referenzen und Internet-Links stellen sicher, dass der interessierte Leser näheres zu den Projekten erfahren kann.

³⁶ www.inlandrevenue.gov.uk, zu den Projekten auch vgl. auch die Departmental Reports unter http://www.inlandrevenue.gov.uk/about/ir_dr_2003.pdf

³⁷ zum Vertrag auch weiterführend: National Audit Office, 2000; http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/9900351es.pdf.

Zu Beginn des Vertrags wurden sowohl die Informationstechnologie selbst als auch weite Teile des Personals und das Anlagevermögen (Rechenzentren sowie Hard- und Software) auf den Privaten übertragen. Der Übergang erfolgte in zwei Schritten, der erste im Juli 1994, der zweite im Januar 1996. Einige Mitarbeiter verblieben beim Information Technology Office; diese waren mit dem Management des Outsourcing-Vertrags betraut. Der private Partner übernahm ferner über 200 externe Dienstleistungsverträge, die Inland Revenue mit IT-Dienstleistern im Hinblick auf einzelne Teilleistungen geschlossen hatte. Im Rahmen einer sog. Due Diligence hatte der private Partner Gelegenheit, die Verträge mit den externen Dienstleistern zu prüfen. Die Mitarbeiter des Information Technology Office gingen zu den Bedingungen der Inland Revenue Arbeitsverträge in private Arbeitsverhältnisse über.

Vertragliche Elemente:

- PFI
- BTO
- Bonus/Malus
- Share-in-Savings

Bereits bei Vertragsschluss war den Parteien klar, dass sich die IT-Services des Departments im Laufe der Vertragsdauer wesentlich ändern würden. Anpassungs- und Modernisierungsbedarf wurde zum einen wegen Änderungen in der Gesetzgebung und Rechtsprechung aber auch aufgrund technologischen Änderungen gesehen. Daher waren im Vertrag flexible Regelungen notwendig, die den Änderungen bei den Rahmenbedingungen Rechnung tragen können:

- Zielgröße: Die Betriebskosten der IT sollen sich in der zehnjährigen Laufzeit um 35 % verringern,
- Fixed Standing Charge: Mindestabnahmeverpflichtung für den öffentlichen Partner,
- Fixed Standing Charge reduziert sich im Laufe der Vertragslaufzeit, damit verringert sich auch die feste Vergütung,
- Differenzierte Stundensätze abhängig von Vorlaufzeit – geringste Sätze bei Festlegung 12 Monate im Voraus,
- Bonusregelung: Bei unerwarteter Produktivitätssteigerung Abnahmepflicht für zusätzliche Leistungen, hingegen keine zusätzliche Zahlungen oder Anhebung der Tagessätze,
- Malusregelung: Nachträgliche Senkung der Sätze, wenn Produktivität hinter dem Forecast zurückbleibt,
- Aufteilung der erzielten Gewinne oberhalb einer zuvor festgelegten Schwelle (Share-in-Savings),
- Keine Festpreise, da sich sowohl ITK-Produkte als auch der Bedarf der Behörde (in Abhängigkeit von politischen Entwicklungen und Veränderungen im Haushalt) laufend weiterentwickeln.

6.2 UK: National Insurance Recording System (NIRS2)

6.2.1 Ausgangssituation

Das Inland Revenue Department ist als größte staatliche Behörde in Großbritannien neben dem Steueraufkommen auch für die Verwaltung der Sozialversicherungsbeiträge verantwortlich. Die Summe der Sozialversicherungsbeiträge liegt pro Jahr in etwa bei 200 Mrd. britische Pfund. Innerhalb des Inland Revenue Dept. ist für diese Aufgaben NICO verantwortlich, das National Insurance Contributions Office. NICO betreut alle britischen Bürger über 16 Jahren, die Sozialversicherungsbeiträge leisten, Rentenzahlungen oder Arbeitslosenunterstützung erhalten, insgesamt über 65 Mio. Konten britischer Bürger. Durch zahlreiche Gesetzesänderungen und die Verstärkung der privaten Vorsorge im Rahmen des britischen Sozialversicherungssystems war das bisherige IT-System zur Verwaltung der Sozialversicherungsbeiträge -

National Insurance Recording System (NIRS1) den Anforderungen nicht mehr gewachsen.³⁸

6.2.2 Vertrag

1994 veröffentlichte die Behörde eine Ausschreibung zur Modernisierung und Anpassung des National Insurance Recording System (NIRS1). Der Vertrag sollte zudem auch das Outsourcing aller darauf folgenden Entwicklungs- und IT-Aktivitäten umfassen.

Als erstes IT-Infrastrukturprojekt, das im Rahmen der PFI-Initiative vergeben wurde, konnte der Vertrag einen umfangreichen Entwicklungsablauf ohne Kapitalfinanzierung durch die öffentliche Hand ermöglichen. Die wesentlichen vertraglichen Elemente waren:

- Der Auftragnehmer war für alle Entwicklungskosten verantwortlich.
- Nach Inbetriebnahme des IT-Systems erfolgt die Vergütung des Auftragnehmers durch Transaktionsentgelte.
- Open Book Policy: Der öffentliche Partner hat Einblick in die Bücher des Privaten Partners. Soweit der private Partner zuvor festgelegte Vergütungsmargen überschreitet, wird der zusätzliche Effizienzgewinn zwischen den Partnern geteilt.
- Degressives Preismodell: Preis pro Transaktion geringer bei steigender Gesamtzahl der Transaktionen.
- Bonus/Malus in Abhängigkeit von der Performance.
- unterschiedliche Tagessätze abhängig von der Vorlaufzeit (niedrigste Tagessätze bei Festlegung 12 Monate im Voraus).

Vertragliche Elemente:

- PFI
- BTO
- Bonus/Malus
- Transaktionsbasierte Vergütung (Transaction-based Billing)

6.3 Norwegen: Projekt Altinn; Steuerbehörde online

6.3.1 Ausgangssituation

Die norwegische Steuerbehörde ist verantwortlich für die Verwaltung diverser Steuern wie Einkommens-, Vermögens- und Erbschaftssteuer, Unternehmensstatistiken und die Führung der Unternehmensregister (Handels und Gewerbezentralregister). Im Rahmen eines Programms zum Bürokratieabbau und der Wirtschaftsförderung sollen die bestehenden 650 Formulare für 50 staatliche Aufgabenbereiche deutlich verringert und durch medienbruchfrei elektronische Formulare vereinheitlicht werden um hiermit die hohen Berichtsaufwände für Unternehmen zu straffen und zu verringern. Neben die Erleichterungen für Unternehmer treten verwaltungsinterne Gründe, denn durch die Verbesserung der Datenqualität durch Validierung lassen sich der Korrekturaufwand und Doppelberichtswesen einschränken bzw. abschaffen.

³⁸ www.inlandrevenue.gov.uk/nic/nirs2.htm

6.3.2 Vertrag

1998 schloss die norwegische Verwaltung daher einen Vertrag mit einem privaten IT-Dienstleister³⁹. Der Vertrag sieht die nachfolgenden Regelungen vor:

- Kombinierte Vergütung: Festpreis für Entwicklung und erstes Jahr Betrieb, im Anschluss zwei Jahre transaktionsbasierte Vergütung,
- Vertragslaufzeit 3 Jahre; mit Verlängerungsoptionen,
- Bei Nichterreichung bestimmter Service-Levels (value-based) muss der Private Partner mit Abzügen rechnen.

6.4 Canada: Ontario Welfare

6.4.1 Ausgangssituation

Das Ontario Ministry of Community and Social Services (MCSS)⁴⁰ ist verantwortlich für die Bewilligung und Auszahlung von Sozialleistungen an etwa 600.000 Personen in der kanadischen Provinz Ontario. Insbesondere bei der Verwaltung der Sozialhilfe (social assistance) bestand aufgrund eines 30 Jahre alten Systems dringender Handlungsbedarf: Die Zahl der Verfahren hatte sich seit der Einführung der IT-gestützten Verwaltung verdreifacht, die jährlichen Kosten waren überproportional von 1,3 auf 6,8 Mrd. Kanadische Dollar angestiegen. Mehr als 7.000 Sachbearbeiter gewährten soziale Unterstützungsleistungen in 290 Dienststellen des Ministeriums. Ein papierbasiertes Formularsystem ließ nur wenig direkten Kontakt mit den Bürgern zu und der Mangel an flächendeckenden und vernetzten Systemen und überall zugänglichen Informationen führte zu Fehlentscheidungen und begünstigte Missbrauch.

Ausgangslage:

- 30 Jahre alte IT
- Verfahren hatten sich verdreifacht
- Hohe Fehlerzahlen

6.4.2 Vertrag

Gemeinsam mit einem privaten Partner begann das Ministerium 1995 mit der Reform der IT-gestützten Sozialverwaltung. Die wesentlichen Aufgaben bestanden in der Neustrukturierung/ Straffung der bestehenden Verwaltungsverfahren, insbesondere durch die Einführung eines neuen Systems der Leistungserbringung und die Unterstützung und Schulung der Mitarbeiter in die neuen Verfahren und Technologien. Ein weiterer zentraler Baustein war die Einbindung von moderner Informations- und Telekommunikationstechnologie wie webbasierte Call-center und Interactive Voice Response (IVR). Flankierende Leistungen war die Beratung und Unterstützung beim Wechsel der Systeme (Change Management).

³⁹ www.altinn.no

⁴⁰ www.cfcs.gov.on.ca

Die personellen und sachlichen Ressourcen, die für die Neustrukturierung der Verwaltungsverfahren und die Entwicklung und Einbindung der IT erforderlich waren, wurden von dem privaten und dem öffentlichen Partner gemeinschaftlich getragen. Der öffentliche Partner konnte das Projekt somit starten, ohne wesentliche eigene Haushaltsmittel als Anschubfinanzierung vorzuhalten („No upfront costs“). Als Share-in-Savings-Projekt erfolgte die Bezahlung des Privaten erst und nur dann, wenn ein positiver Return on Investment – bezogen auf das Projekt - realisiert werden konnte. Der Return on Investment setzte sich aus den erreichten Einsparungen zusammen, aus denen zunächst die Projektkosten finanziert wurden. Verbleibende Erlöse wurden eine Zeit lang zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer geteilt. Das Modell sah vor, dass für den Fall, dass sich kein ROI erreichen lässt, der private Partner vollständig bzw. jedenfalls weitgehend auf seinen Investitionen sitzen geblieben wäre. Eine Kommission, die mit Vertretern der beiden Partner besetzt war, überprüfte vierteljährlich die angefallenen Kosten und den Return on Investment für beide Seiten.

Vertragselemente:

- Business Process Outsourcing
- Share-in-Savings

6.4.3 Bewertung

Die bisherigen Erfahrungen von Ontario Welfare sind positiv: Bis Dezember 2000 konnte eine beidseitige Kostendeckung erreicht werden, bis September 2001 wurden nach Einschätzung aus dem Ministerium Einsparungen von über 378 Mio. Kanadische Dollar erzielt. Für die Folgezeit wurden jährlich weitere 200 Mio. Dollar erwartet.⁴¹ Neben den erzielten Einsparungen konnte eine Verkürzung der Bearbeitungszeiten erreicht werden und damit einhergehend schnellere Entscheidungen über Bezüge/Zahlungen. Durch die Konsolidierung der Daten konnten die Missbrauchsrate gesenkt werden.

6.5 USA: Federal Student Aid

6.5.1 Ausgangssituation

Die Federal Student Aid ist als US-Bundesbehörde zuständig für die Bewilligung und Auszahlung von jährlich 1,8 Mio. Darlehen und Stipendien an Studenten im Wert von 30 Mrd. US \$.⁴² In den 90er Jahren war die FSA mehrfach vom General Accounting Office, dem US-amerikanischen Rechnungshof, wegen Verschwendung und Missbrauch aufgrund unzureichendem Finanzmanagement, veralteter Informationstechnologie und unwirtschaftlichen Verträgen gerügt worden. Vor diesem Hintergrund sollten die Fallkosten deutlich gesenkt werden (die FSA hatte sich gegenüber der Bundesregierung verpflichtet, ihre Fallkosten bis 2004 um 19% zu verringern). Die Einsparungen sollten im Wesentlichen durch eine Straffung der Prozessbearbeitung (Antragstellung, Antragsbearbeitung, Bewilligung und Auszahlung) erreicht werden. Die Zahl der Missbrauchsfälle sollte durch die Konsolidierung und Migration der veralteten und heterogenen Datenbestände erreicht werden.

⁴¹ So die Bewertung von Art Daniels, Assistant Deputy Minister of Quality Service, OPS Restructuring Secretariat, Cabinet Office und Bonnie Ewart, Assistant Deputy Minister of the Business Transformation Project, Ministry of Community and Social Services in Canadian Government Executive Issue 1, 2002 (www.cangovexec.com).

⁴² www.fafsa.ed.gov

6.5.2 Vertrag

Der Vertrag mit dem privaten Partner sah vor, dass sich die FSA in eine sog. „Performance Based Organization“ wandeln sollte. Performance Objectives sind Kriterien wie Mitarbeiterzufriedenheit (Employee Satisfaction), Akzeptanz und Zufriedenheit der Bürger (Customer Satisfaction) und Fallkosten (Unit Costs). Diese Performance Objectives waren zugleich auch ein Element bei der Ermittlung der Vergütung des Privaten Partners (Balanced Score Cards). Vereinbart wurde ferner für bestimmte Teilleistungen fixe Preise. Eine Vergütung auf Stundenbasis oder nach Personentagen war nicht vorgesehen.

Vertragselemente:

- Business Process Outsourcing
- Share-in-Savings
- Balanced Score Card

Die Einsparungen, die durch die Konsolidierung der Daten und die Einführung von Online-Prozessen, Student-Aid-Portalen und Call Centern (E-Government) erreicht werden, werden zwischen dem Privaten Partner und der FSA geteilt (Share-in-Savings). Der Anteil des Privaten wird hierbei von Jahr zu Jahr geringer.

6.6 USA: Florida Department of Business Professionals

6.6.1 Ausgangssituation

Das Florida Department of Business Regulation⁴³ ist für die Neuanmeldung und Änderung von ca. 200 verschiedenen gewerberechtlichen Erlaubnissen für rund eine Million Unternehmen und Freiberufler zuständig. Im Laufe der Zeit hatten sich große Mengen unbearbeiteter Anträge bei der Behörde aufgestaut, die Bearbeitung einer Lizenz dauerte durchschnittlich 42 Tage und Unternehmen und Mitarbeiter mussten mehrere hundert unterschiedliche Formulare beachten. Wesentliches Ziel des Modernisierungsprojekts war daher Bürokratieabbau durch die IT-gestützte Straffung und Vereinheitlichung der Prozesse und die Erhöhung der Kundenzufriedenheit.

6.6.2 Vertrag

Im Zuge eines Organisations-Transformationsvorhabens übernahm ein privater Partner die Straffung und Integration der Prozesse. Darüber hinaus übernahm der Private Partner den Betrieb und die Wartung der Lösung und entwickelte Online Portale und ein Call Center für Bürger. Die Zahlungen für das Projekt erfolgten z.T. über Festpreise, transaktionsbasiert und durch Share-in-Savings, in dem Ersparnisse, die die Behörde als direktes Projektergebnis realisiert hatte, anteilig an den privaten Partner gezahlt wurden.

Vertragselemente:

- Business Process Outsourcing
- Share-in-Savings
- Transaktionsbasierte Vergütung
- Festpreise

⁴³ www.state.fl.us/dbpr/

6.7 Schleswig-Holstein; Outtasking der Telekommunikationsinfrastruktur

6.7.1 Ausgangssituation

Im Rahmen einer EU-weiten Ausschreibung wurde 1999 vom Land Schleswig-Holstein ein Outtasking der Telekommunikationsinfrastruktur an einen privaten Dienstleister vergeben. Auslöser für dieses Outtasking war zum einen das hohe Durchschnittsalter der vorhandenen Infrastruktur (7,5 Jahre) und die in diesem Zusammenhang fehlenden Investitionsmittel für notwendige Modernisierungen, zum anderen die hohen Betriebskosten durch Eigen- und Fremdrealisierung in diesem Bereich. Mit der Vergabe wurden folgende Ziele verfolgt:

- Modernisierung und Standardisierung der vorhandenen Telekommunikationsinfrastruktur,
- Komplette Verlagerung der Service- und Betriebsaufgaben an den privaten Dienstleister,
- Realisierung einer einheitlichen Kommunikationsplattform für den gesamten Bereich der Landesverwaltung,
- Reduzierung der Investitions- und Betriebskosten für den Bereich der Telekommunikationsinfrastruktur,
- Generierung von einmaligen Nutzungseffekten durch den Verkauf der Infrastruktur und Reduktion von Personalkosten.

6.7.2 Vertrag

Durch den geschlossene Outtasking-Vertrag mit dem privaten Dienstleister wurden neben den einmaligen Nutzungseffekten auch folgende laufende Nutzungseffekte beim Land generiert:

Vertragselemente:

- Outtasking

- Garantierte Verfügbarkeiten (Service Level Agreements),
- Flexibles, transparentes und nutzungsabhängiges Dienstleistungsportfolio,
- Senkung von Investitionskosten und geringere Kapitalbindung (Verlagerung des unternehmerischen Risikos),
- Planungssicherheit bei den Haushaltsmitteln,
- Höhere Anwenderzufriedenheit,

Mit dem Projekt wurde die Basis für die Einführung von neuen Verwaltungsanwendungen aus dem Bereich E-Government geschaffen.

Vertragsinhalte:

- Übernahme der Betriebsverantwortung für den Bereich von über 300 Telekommunikationsanlagen mit 43.000 angeschalteten Endgeräten für einen Zeitraum von 10 Jahren.
- Modernisierung und Standardisierung der Infrastruktur innerhalb des ersten Vertragsjahres.
- Realisierung einer einheitlichen Kommunikationsplattform für die verwaltungsinterne Kommunikation.
- Einheitliches Gebührenmodell für alle Landesdienststellen.
- Rückkauf der landeseigenen Telekommunikationsinfrastruktur.

6.7.3 Bewertung durch Landesrechnungshof

Die Bewertung durch den Landesrechnungshof ist positiv: „Verkauf und Rückmiete der landeseigenen TK-Anlagen scheinen sich bei vorsichtiger Einschätzung als ein für das Land finanziell vorteilhaftes Projekt zu entwickeln. Dies gilt nicht nur für die Summe der laufenden Jahreskosten, sondern auch für die mit der Gesamtkonzeption verbundenen, auf die Kostentransparenz zurückzuführenden zeitnahen Einwirkungsmöglichkeiten. Zudem sind die TK-Anlagen seither mit einer zeitgemäßen Gerätetechnik ausgestattet.“⁴⁴

6.8 UK: National Savings and Investment (NS&I)

6.8.1 Ausgangssituation

National Savings, die staatliche britische Investitionsbank⁴⁵ hat 1999 ein umfassendes Outsourcing-Projekt gemeinsam mit einem privaten Partner gestartet. Der Vertrag geht über einen Zeitraum von 10 Jahren mit einer Verlängerungsoption um weitere 5 Jahre.

Vertragselemente:

- Business Process Outsourcing
- Leistungsbasierte Vergütung

Der private Partner fand eine veraltete Infrastruktur vor, bei der 13 Bankprodukte mit 11 IT-Systemen verwaltet wurden, verlässliche Daten über Kunden fehlten, elektronische Transaktionen via Internet nicht möglich waren, und Prozesse mit hohen Prozesskosten vollständig papierbasiert abgewickelt wurden.

6.8.2 Vertragliche Regelungen

Der Vertrag mit dem privaten Partner sieht vor, dass dieser das operative Geschäft übernimmt und folgende Modernisierungen vornimmt:

- Überführung der verschiedenen Bankprodukte auf eine gemeinsame IT-Plattform,
- Aufbau eines Data Warehouses,
- Aus- und Aufbau neuer Transaktionskanäle wie Internet, Callcenter,
- Automatisierung und Straffung der Verwaltungsprozesse,
- 4000 Mitarbeiter gingen von der Bank auf den privaten Partner über.

Der private Partner übernimmt hierbei sämtliche Betriebsrisiken. National Savings kann im Rahmen einer Bandbreite nach eigenem Ermessen Performance-Abzüge festlegen, der private Partner muss mit deutlichen Abzügen rechnen, wenn die Key Performance Indicators nicht erreicht werden. Wenn es dem Privaten nicht gelingt, in der vertraglich vereinbarten Zeit, die neuen Geschäftsprozesse zu implementieren, werden Konventionalstrafen fällig.

⁴⁴ <http://landesrechnungshof-sh.de/index.php?getfile=bemerkung2003.pdf>; Anmerkung Nr. 20

⁴⁵ www.nsandi.com

6.8.3 Erfahrungen

Nach den Erfahrungen der ersten vier Jahre geht die Bank davon aus, dass sich durch den Vertrag im Vergleich zu einer In-House-Lösung über den gesamten Vertragszeitraum Einsparungen von 158 Millionen Britischen Pfund erzielen lassen. Weitere Einzelheiten finden sich im Bericht des National Audit Office, des englischen Rechnungshofs von 2003. Der Bericht kann unter www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/02-03/0203626.pdf herunter geladen werden.

6.9 UK Passport Service

6.9.1 Ausgangssituation

Im Juni 1997 erteilte der UK Passport Service (UKPS⁴⁶) einem privaten Partner den Auftrag, das System für die automatisierte Bearbeitung der Anträge für britische Reisepässe zu entwickeln, zu implementieren und zu managen. UKPS stand vor der Herausforderung, das zehn Jahre alte bestehende System zu ersetzen und ein sichereres Antragsverfahren bereitzustellen und damit auch fälschungssicherere Passdokumente zur Verfügung zu stellen. Weitere Ziele waren die Verkürzung der Bearbeitungszeiten und eine deutliche Verbesserung des Bürgerservice, um sicherzustellen, dass UKPS die bestehenden Service Level Agreements mit dem Innenministerium und die Verpflichtungen gegenüber der Öffentlichkeit einhalten kann. Bis November 2001 wurde das neue System in sämtlichen UKPS-Niederlassungen in Liverpool, Newport, Durham, Peterborough, London, Belfast und Glasgow erfolgreich eingeführt.

6.9.2 Vertragliche Regelung

Zwischen UKPS und dem privaten Partner wurde ein Vertrag mit zehnjähriger Laufzeit geschlossen mit einem Volumen von 100 Mio. Britischer Pfund. Ein wesentliches vertragliches Element ist die transaktionsbasierte Vergütung des privaten Partners (Transaction-Based Billing). Der private Partner stellte neue Back-End-Systeme und Front-End-Services wie etwa Internetplattformen und Callcenter bereit. Etwa 350 Mitarbeiter sind innerhalb von drei Jahren von der Behörde zum privaten Partner gewechselt, nicht zuletzt auch wegen einer umfassenden Einführung und Schulung in moderner IT.

Vertragselemente:

- Transaktionsbasierte Vergütung
- Personalübergang

6.9.3 Bewertung

Bisher konnten über 15 Mio. neue digitale und sicherere Reisepässe über das neue System ausgestellt werden. Kundendienstorientierte Initiativen, zum Beispiel verlängerte Öffnungszeiten, konnten die Kundenzufriedenheit steigern. Die bisherige Bilanz ist nach Aussagen des privaten Partners überaus positiv. Die Vorgaben des Innenministeriums über Kundenzufriedenheit lagen bei 95%. Mit einer Reklamationsrate von unter 0,1% konnte diese Vorgabe weit überschritten werden (Zufriedenheit von mehr als 99,9%).

⁴⁶ www.ukpa.gov.uk/

6.10 Freistaat Sachsen: InfoHighway

6.10.1 Ausgangssituation

Innerhalb des Freistaats Sachsen ist die KoBIT (Koordinierungs- und Beratungsstelle für Informationstechnik) für alle zentralen und ressortübergreifenden informationstechnischen Fragestellungen zuständig. Bis zur Einführung des InfoHighways Mitte 1999 war die Kommunikationsinfrastruktur der Landesverwaltung veraltet und weitgehend heterogen: Die Ressorts verfügten jeweils über eigene Netzinfrastrukturen, ressortübergreifende Kommunikation unterlag starken Beschränkungen. Die bis dahin noch nicht zentral koordinierte Beschaffung von Telekommunikationsleistungen hatte zu einem Wildwuchs an verschiedenen technischen und betrieblichen und zum Teil unter einander inkompatiblen Einzellösungen geführt. Dies führte zu einer Explosion der Kosten, so dass ein starker Zwang entstand, die Kommunikationslandschaft im Freistaat Sachsen zu modernisieren, die Beschaffung zu vereinfachen und durch Vermeidung der vielfach vorhandenen Redundanzen Einsparpotentiale zu realisieren.

6.10.2 Leistungen

Am 1.7.1999 unterschrieb die sächsische Staatsregierung mit einem privaten Unternehmen einen Vertrag zur Errichtung und zum Betrieb eines leistungsfähigen und flächendeckenden Sprach- und Datennetzes für die Landesverwaltung. Der Verhandlungszeitraum betrug 6, der Realisierungszeitraum insgesamt 18 Monate. Die technische Plattform wurde zum 1.7.2000 in Betrieb genommen. In den darauf folgenden 6 Monaten wurden alle Landesbehörden angeschlossen.

Die gesamte Wide Area Network (WAN) Infrastruktur aller Ressorts wurde dabei vollständig modernisiert. Wichtige übergreifend benötigte Dienste wurden zentral zur Verfügung gestellt (E-Mail, Virenprüfung, Internet-Zugang, Intranet-Funktionalitäten).

Zu einem späteren Zeitpunkt wurden gemäß einer Erweiterungsoption die Kommunen im InfoHighway integriert. Es wurde ein monatlicher Pauschalpreis für alle IT-Leistungen im Rahmen einer Grundversorgung vereinbart, der alle Kosten, insbesondere die erforderlichen Investitions- sowie die Betriebs- und Wartungskosten des Vertragszeitraums umfasst. Spezifische, über die Grundversorgung hinaus gehende Anforderungen von Behörden oder Ressorts erfordern jedoch eine separate Finanzierung.

Die wesentlichen Ziele, die mit der PPP verwirklicht wurden, waren:

- Versorgung aller Landesbehörden des Freistaats Sachsen mit einheitlichen IT-Dienstleistungen,
- Modernisierung der gesamten Infrastruktur,
- Vereinheitlichung der Technik (Standardisierung),
- Reduzierung der Kosten,
- Planbarkeit der Kostenentwicklung,
- Preisvorteil durch Bündlung der IT-Leistungen (Marktattraktivität),
- Ein Vertrag mit einem Generalunternehmer (für alle IT-Leistungen),
- Eine Gesamtrechnung,
- Hohe Qualität und Verfügbarkeit von Diensten.

6.10.3 Vertrag

Die wesentlichen vertraglichen Elemente sind:

- Monatlicher Pauschalpreis (für die integrierte Sprach-/ Datenplattform für die Kommunikation innerhalb der Behörden, ohne Breakout-Verkehr),
- Stark reduzierte Preise für Breakoutverkehr,
- Pönalenregelungen,
- Regelmäßige Preisanpassungen,
- Standardisiertes Change Request Verfahren.

Vertragselemente:

- Festpreis
- Vertragsstrafen
- Preisgleitklauseln

6.10.4 Erfahrungen

Auf Grund des vereinbarten Pauschalpreises sind die IT-Ausgaben des Freistaats Sachsen im Gegensatz zu vorher weitestgehend planbar. Der InfoHighway hat auch das Hochwasser 2002 bis auf wenige Anschlüsse, die direkt überflutet waren, ohne Ausfälle überstanden. Im Vergleich zu den öffentlichen Netzen funktionierte die Plattform InfoHighway, insbesondere das Landes-Intranet, der Mail- und Sprachverkehr zwischen den Landesbehörden reibungslos. Das mit Wirksamwerden des InfoHighway-Vertrags realisierte Einsparvolumen beträgt mehrere Mio. € pro Jahr verbunden mit einer Vervielfachung der Bandbreiten, hohe Flexibilität gegenüber Änderungen, einheitlichen Diensten für alle Mitarbeiter der Landesverwaltung.

6.11 UK: Liverpool

6.11.1 Ausgangssituation

Die Stadt Liverpool hatte die landesweit höchste Gemeindesteuer und war für mangelhafte Servicequalität bekannt. Eine Veränderung war überfällig, und so wurde schließlich ein groß angelegtes Umstrukturierungsprogramm ins Leben gerufen. Entscheidungsabläufe sollten modernisiert, das Leistungsangebot verbessert sowie eine kundenorientierte Arbeitsweise eingeführt werden.

6.11.2 Vertrag

- Gründung eines Joint Venture zwischen privatem Unternehmen und der Stadt Liverpool
- Modernisierung der gesamten Hardware - und Softwarestruktur
- Integration von 500 Einzeldatenbanken in ein System
- Neues Call Center
- Integrierte elektronische Prozesse im Personalwesen
- Neues Intranet und elektronisches Telefonbuch
- Einführung von IP-Technologie

6.11.3 Bewertung

Der private Dienstleister zählt die folgenden positiven Ergebnisse der Zusammenarbeit auf:

- Die Kosten konnten reduziert werden, so dass die Stadtverwaltung die kommunalen Abgaben um 3% senken konnte.
- 70% der Leistungsindikatoren der Stadt Liverpool verbesserten sich in nur 12 Monaten vom Ende der Skala bis ins obere Viertel des Industriestandards.
- Durch das neue Contact Center, das sich primär auf das Inkasso konzentrieren sollte, konnte die Stadt bereits in den ersten 8 Wochen Mietaußenstände in Höhe von € 750.000 klären.
- 90% aller Anfragen können mit einem Kontakt zwischen Bürger und Verwaltung beantwortet werden. Dazu wurden über 500 einzelne Datenbanken in ein umfassendes System integriert.
- Das neue Personal-Intranet bewältigt jetzt 2.500 Zugriffe pro Tag. Da nun deutlich weniger Telefonkontakte anfallen, konnte die Personalabteilung ihren Mitarbeiterstamm von 206 auf 120 reduzieren und für wichtigere Arbeiten im Interesse der Bürger abstellen.
- Durch intelligentes Personal-Management konnten die jährlichen Fehlzeiten von 16 Tagen auf den Landesdurchschnitt von 11 Tagen gesenkt werden.
- Nach den Leistungsindikatoren der Wirtschaftsprüfungskommission liegen 70% der wichtigsten Services der Stadt Liverpool nun im oberen Viertel der Rangliste. Unlängst wurde Liverpool für die soziale Integration von Randgruppen durch Informations- und Kommunikationstechnologie vom stellvertretenden Premierminister der so genannte „Beacon Status“ verliehen. Der Beacon Status ist eine Auszeichnung der britischen Regierung für herausragende Dienstleistungen öffentlicher Verwaltungen.

Vertragselemente:

- Joint Venture

6.12 Landkreis Ludwigslust: Rahmenvereinbarung zur Zusammenarbeit in der ITK mit IT-Outsourcing

6.12.1 Ausgangssituation

Anfang 1999 hatte der Landkreis Ludwigslust erste Sondierungsgespräche mit verschiedenen ITK-Dienstleistern aufgenommen, um die Service- und Betriebsverantwortung für die gesamte ITK-Infrastruktur des Landkreises zu konsolidieren und auf einen Privaten zu übertragen. Auslöser war die Wettbewerbsöffnung mit Festnetzgeschäft und Mobilfunk und insbesondere die zunehmenden Schwierigkeiten in der IT-Infrastruktur. Die fachliche Eignung des IT-Personals erforderte massiven Schulungsaufwand, die damalige Hard- und Softwareausstattung wäre nur mit erheblichen Investitionen auf einen modernen Stand zu bringen. Im Laufe dieser Gespräche wurde immer wieder eine Eigenrealisierung im Vergleich zur Vergabe an einen externen Dienstleister geprüft.

Mit der Vergabe wurden folgende Ziele verfolgt:

- Modernisierung und Standardisierung der IT-Infrastruktur,
- vollständige Übergabe der Service- und Betriebsverantwortung an einen Dienstleister,
- Reduzierung der Investitionskosten und der betrieblichen Aufwendungen,
- hohe Flexibilität bei der Anpassung der IT an neue Herausforderungen,
- Unterstützung bei der Implementierung von neuen Fachverfahren,
- technologische Unterstützung für die Einführung von e-Government Prozessen.

6.12.2 Vertrag

Durch die Outsourcing-Vereinbarung konnten die kommunalen Aufwendungen für das TK-

Umfeld deutlich gesenkt werden. Dies schaffte Freiraum für neues Budget im IT-Umfeld. Der Teilvertrag Outsourcing war hierbei das Kernelement. Mit Ende 2001 begann die Umsetzung der Vereinbarungen.

Vertragselemente:

- Festpreis
- Outsourcing

- bedarfsgerechte Modernisierung aller Arbeitsplätze und Konsolidierung der Serverlandschaft
- garantierte Verfügbarkeiten (Service Level Agreements)
- User Helpdesk Betrieb
- feste und transparente Kostenübersicht in der gesamten Laufzeit
- hohe Anwenderzufriedenheit und Optionen für eGovernment-Anwendungen

6.12.3 Bewertung

Nach heute 5 Jahren Laufzeit kann nach Einschätzung des privaten Partners der Landkreis Ludwigslust seine Entscheidung zu diesem Projekt jederzeit bestätigen und die Vorteile nachweisen.

6.13 Stadt Schweinfurt: ITK-Outsourcing

6.13.1 Ausgangssituation

Die Stadt Schweinfurt wollte im Rahmen einer europaweiten Ausschreibung Informations- und Kommunikationsdienstleistungen an einen privaten Dienstleister vergeben. Das Leistungspaket umfasst Hardware, Datenverarbeitung, Netzwerkorganisation, -pflege u. -betreuung, Voice over IP, Softwarebetreuung u. -pflege, Zeiterfassung. Das Projekt umfasst Endgeräte (600 PCs/Notebooks, 300 Drucker), 600 Endgeräte (Telekommunikation) sowie Server, Router, Switches.

Mit dem Vertrag wurden folgende Ziele verfolgt:

- Dienstleistungen: Aktive Komponenten und Firewall; VoIP-Telefonie, Serverkonsolidierung, Wartung der Desktop-Systeme, Zeiterfassung, Fachsoftware
- IT-Lifecycle für alle Leistungsteile
- Optimierung der IT-Prozesse, Verbesserung der Servicequalität, Kostensenkung

6.13.2 Vertrag

Der Vertrag startet im Oktober 2006, das Auftragsvolumen liegt bei etwa 5 Mio. € bei einer Laufzeit von 60 Monaten. Näheres zu vertraglichen Elementen ist noch nicht bekannt.

6.14 Wiesbaden: Wivertis PPP/Outsourcing

6.14.1 Ausgangssituation

Die hessische Landeshauptstadt Wiesbaden hat 2002 begonnen, über die Auslagerung bzw. den gemeinsamen Betrieb der IT mit einem privaten Partner nachzudenken. Nach Bestandsaufnahme, Marktübersicht und Formulierung von Service Levels wurde 2003 eine europaweite Ausschreibung durchgeführt. Aus 16 Bewerbern wurde zunächst eine Shortlist mit 5 Kandidaten erarbeitet, anschließend parallel Verhandlungen mit drei der Anbieter gestartet. Parallel zum Verhandlungsverfahren wurde eine Due Diligence durchgeführt, die es den priva-

ten Partnern erlaubte, die Chancen und Risiken der Kooperation besser bewerten zu können. Am Ende des Verfahrens wurde unter den Angeboten mit nahezu identischen Konditionen der Anbieter mit dem günstigsten Preis ausgesucht.

6.14.2 Leistungen

Die Stadt Wiesbaden hat ihre IT-Abteilung in das Joint Venture mit einem privaten Anbieter – die Wivertis⁴⁷ Gesellschaft für Informations- und Kommunikationsdienstleistungen mbH – verlagert. Wivertis betreibt für die nächsten zehn Jahre die gesamte Informations- und Kommunikationsinfrastruktur der Landeshauptstadt (Server, Endgeräte, Helpdesk, Rollout, Verfahren, Telekommunikation). Die neu gegründete Gesellschaft übernimmt für den Zeitraum von 10 Jahren (mit Verlängerungsoption) die folgenden Aufgaben:

- Aufbau einer neuen Hotline, die bis zu 180 Anrufer pro Stunde helfen kann,
- Endgeräte 2.000 Drucker, 3.000 PCs,
- Aufbau und Betrieb von lokalen und wide area Networks mit 5000 Ports,
- Übernahme der Querschnittsprozesse, Account Management, Aufträge, Projekte, Datenschutz, Betriebskontinuität,
- Betrieb eines Massenspeichers mit einem Volumen von 1,2 TB,
- Betrieb der Telekommunikationseinrichtungen der Landeshauptstadt mit 5200 Endgeräten,
- Übernahme vom Betrieb der Server und von Fachverfahren wie LOGA, GIS, EWO, Winkosi, Bibliothek, SAP Inter.

6.14.3 Vertrag

Wivertis betreibt den Großteil der Informations- und Kommunikations-Infrastruktur der Landeshauptstadt. Die Stadt Wiesbaden hat dazu einen entsprechenden Auftrag in Höhe von 82 Mio. EUR für eine Vertragslaufzeit von 10 Jahren (mit Verlängerungsoption) erteilt. Der Vertrag bietet an, dass die Mitarbeiter der städtischen IT-Abteilung in die privatwirtschaftliche Gesellschaft wechseln können. Dies wurde teilweise angenommen, die Mehrzahl der Mitarbeiter verblieb im städtischen Beschäftigungsverhältnis. Diese werden an die Wivertis GmbH ausgeliehen.

Vertragselemente:

- Personalübergang
- Outsourcing

erteilt. Der Vertrag bietet an, dass die Mitarbeiter der städtischen IT-Abteilung in die privatwirtschaftliche Gesellschaft wechseln können. Dies wurde teilweise angenommen, die Mehrzahl der Mitarbeiter verblieb im städtischen Beschäftigungsverhältnis. Diese werden an die Wivertis GmbH ausgeliehen.

Die vertraglichen Strukturen sind komplex und umfassen die folgenden Dokumente:

- Konsortialvertrag: Ziel der Zusammenarbeit; Gesellschaftsgründung, Satzung, Finanzierung, Gewinnverteilung, Dauer,
- Personalüberleitungsvertrag: Besitzstandswahrung, Zusatzversorgung, Beschäftigungssicherung, Übergangsmandate,
- Dienstleistungsüberlassungsvertrag: Weisungsbefugnisse, Aufwandserstattungen,
- Qualifizierung + Gleichstellung,
- Gestellungsvertrag: Rechtsverhältnisse, Kostenerstattung, Qualifizierung + Gleichstellung,

⁴⁷ WIVERTIS: Wiesbadener Verfahrens- Telekommunikations- und Infrastruktur Services

- Vertrag über den Bezug von IT- und TK-Leistungen; Dienstleistungen + Gegenleistungen; Laufzeit + Kündigung; Haftung + Gewährleistung; Mitwirkung + Information,
- Leistungsschein Hotline; Leistungsschein Endgeräte, Leistungsschein, Netzwerk; Leistungsschein Zentraler Massenspeicher, Leistungsschein Verfahren; Leistungsschein Telekommunikation,
- Sonstige Anlagen (u.a. Vergütungsregelung),
- Service- und Organisationshandbuch (SOHB).

Besonders wichtige vertragliche Elemente sind:

- Präzise, eindeutige Formulierung der Dienstleistungen,
- Querschnittsthemen, Abgrenzung von Verantwortungsbereichen,
- Regelung der Zahlungsflüsse,
- Controlling,
- Change Request: nachträgliche Anpassung der Verträge möglich und notwendig,
- Regelungen für Personalübergang.

6.14.4 Bewertung

Wivertis wurde 2005 mit dem "Innovationspreis PPP 2005" ausgezeichnet. Ausschlaggebend hierfür waren die Kriterien: finanzielle Vorteile, Machbarkeit und Effizienz sowie Innovation.

Kritische Stimmen in der regionalen Presse bemängelten, dass die Hardware von Wivertis deutlich teurer sei als in den üblichen Märkten. Hierbei wurde aber offensichtlich verkannt, dass nicht die Hardwarekosten alleine preisbildend sind, sondern die Stadt Wiesbaden zusammen mit der Hardware auch IT-Services (Pflege und Wartung) eingekauft hat, die für die Laufzeit des Vertrags von qualifiziertem Personal erbracht werden.

6.15 Bundesagentur für Arbeit

6.15.1 Ausgangssituation

Im Januar 2006 hat die Bundesagentur für Arbeit (BA) nach europaweiter Ausschreibung einen neuen User Helpdesk in Nürnberg in Betrieb genommen. Dieser wird durch einen privaten Partner in einem ausgelagerten Standort des Verwaltungszentrums der Bundesagentur in Nürnberg betrieben. Der private Partner ist als Serviceprovider für IT-Infrastrukturen künftig ausschließlicher Ansprechpartner für diesen gesamten Bereich und wird den zentralen User Helpdesk für 120.000 Anwender der Bundesagentur betreiben.

6.15.2 Leistungen

Ein User Helpdesk (UHD) dient als zentrale Anlaufstelle für alle Benutzerfragen der Anwender der IT-Infrastruktur der Bundesagentur rund um PCs, Netzwerke, Peripheriegeräte und Anwendungen. Er ist für 120.000 Anwender sowie 145.000 Systeme zuständig und koordiniert sämtliche Supportprozesse. Damit ist er einer der modernsten und größten UHDs in Europa und ein zentraler Baustein in der IT-Strategie der Behörde.

Neben der Verbesserung der Servicequalität und der Kostentransparenz soll der UHD auch Informationen über Schwachstellen sammeln, um ein professionelles Changemanagement gemäß der IT Infrastructure Library (ITIL) zu unterstützen.

Zudem möchte die Bundesagentur für Arbeit den Verwaltungsaufwand für die Koordination und Überwachung der Serviceleistungen minimieren sowie die Richtlinien für Datenschutz und Datensicherheit umsetzen.

6.15.3 Vertrag

Ein aufwandsgesteuertes Vertragsmodell auf Basis einer Balanced Scorecard soll Kostentransparenz sicherstellen. Definierte Prozesse und Service Level Agreements sollen die Qualität sicherstellen. So ist etwa vertraglich geregelt, dass während der Servicezeiten des UHD's von 6:15 Uhr bis 19:00 Uhr mindestens 80 Prozent

Vertragselemente:

- Balanced Scorecard
- Service Level Agreements

aller eingehenden Anrufe innerhalb von 20 Sekunden von einem Telefonagenten persönlich entgegengenommen werden müssen. Die Reaktionszeit auf Telefax und E-Mails darf eine Stunde nicht überschreiten. Zudem müssen mindestens 30 Prozent aller Supportanfragen im Rahmen des Erstkontakts gelöst werden, ohne sie an einen anderen Agenten oder den Second Level Support weiterzugeben. Für den Second Level Support ist eine Lösungsquote von 100 Prozent vereinbart. Um diese Zielvorgaben zu erfüllen, bearbeiten etwa 90 Mitarbeiter monatlich um die 60.000 Anrufe. Ein sprachgesteuertes Interface sorgt für eine kompetente und schnelle Fallbearbeitung. Es erkennt 500 Schlagworte und kann so die Anfragen den Themenfeldern Hardware, Drucker, Standardsoftware, Bundesagenturspezifische Software, Telefon und Basissupport zuordnen. Die Agenten wiederum sind in entsprechende Supportgruppen unterteilt, an die der Anrufer durchgestellt wird.

Gleichzeitig protokolliert der UHD sämtliche Supportfälle von der Kontaktaufnahme bis zum Abschluss und speist sie in die Qualitätskontrolle ein. Parallel werden die Servicefälle analysiert, um Planungsprozesse zu unterstützen. Mit ihrer Hilfe sollen die Verantwortlichen in die Lage versetzt werden, Schwachstellen in der Infrastruktur zu identifizieren. Häufen sich Serviceanfragen zu einem Thema, kann dies nachvollzogen und ein Lösungsvorschlag erarbeitet werden.

Für den in Nürnberg angesiedelten UHD wurden 90 Mitarbeiter auf die sechs Supportgruppen verteilt und geschult. Im November 2005 startete der Pilotbetrieb, der dann zum Jahreswechsel in den regulären Betrieb überging.

6.16 Landesverwaltung Baden-Württemberg

6.16.1 Ausgangssituation

Die Landesverwaltung Baden-Württemberg setzt in der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) auf Vereinheitlichung, Standardisierung, Konzentration und Privatisierung mit dem Ziel der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Vor diesem Hintergrund schrieb das Land 1998 in einem für deutsche Verhältnisse bis dahin einmaligen Outsourcing-Projekt einen Rahmenvertrag über die System- und Benutzerbetreuung für PC-Arbeitsplätze in Ministerien und Behörden des Landes Baden-Württemberg aus.

- Land Baden-Württemberg: 10.7 Mio. Bürger, ca. 32 Mrd. € Landesbudget, ca. 250.000 Beschäftigte in der Landesverwaltung

- 190 Server
- 150 Software-Verteilpunkte
- 200 Fachanwendungen im Einsatz mit rd. 40 beauftragten Softwareverteilungen im Monat
- ca. 2.350 Anrufer im Monat

6.16.2 Leistungen

Zum ausgeschriebenen Leistungsumfang gehört die Bereitstellung und Verwaltung der kompletten IT-Infrastruktur für die Bürokommunikation mit Arbeitsplatzrechnern, Netzwerkservern, Software und Help Desk-Services mit allen dazu erforderlichen Maßnahmen. Bestandteil ist auch ein regelmäßiger Hard- und Software-Update. Die Vergütung erfolgt über eine Hardware-, Software- und Servicepauschale je Arbeitsplatz. Die Servicequalität wird über vertraglich festgelegte Service Levels sichergestellt.

Zusammen mit dem beauftragten Technologiepartner entwickelte das Land in Abstimmung mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz ein umfassendes Datenschutz- und Sicherheitskonzept, das den besonderen Bedürfnissen der öffentlichen Verwaltung gerecht wird. Es regelt den Zugriff auf die Arbeitsplätze und stellt die Abschottung der behördlichen Datennetze, sowie die Aufzeichnung aller Zugriffe auf die IT-Systeme sicher.

Nach den erfolgreichen Piloten im Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst und im Justizministerium wurde die Ausstattung von zunächst 7.300 PC-Arbeitsplätzen in den Gerichten des Landes und 1.800 Arbeitsplätzen für das Kultusministerium mit moderner Hard- und Software in weiteren Einzelverträgen beauftragt.

Der Help Desk ist die zentrale Anlaufstelle für die Anwender und bietet soweit möglich bereits Lösungen für eingehende Probleme. Darüber hinaus ist er für die Koordination und Verfolgung der Aktivitäten von Second und Third Level zu Falllösungen verantwortlich. Das für den Kunden eingerichtete System Management Center in Ludwigsburg administriert die Server in den regionalen Rechenzentren in Stuttgart und Karlsruhe und den Dienststellen sowie über das Landesverwaltungsnetz auch sämtliche PCs an den Arbeitsplätzen. Abgesehen von den Ministerien, in denen ein Mitarbeiter des Vor-Ort-Service kontinuierlich vor Ort ist, werden die verteilten Dienststellen von regional stationierten Servicekräften betreut.

6.16.3 Bewertung

Der Erfolg und die Akzeptanz der Outsourcing-Lösung hängen neben der Wirtschaftlichkeit vor allem von der Zufriedenheit der Nutzer ab. Nach den positiven Erfahrungen hat das Land von Kündigungsmöglichkeiten nur im Fall des Kultusministeriums wegen verwaltungsreformbedingter Umstrukturierungsmaßnahmen Gebrauch gemacht. Heute hat der private Dienstleister die Gesamtverantwortung für den BK-Betrieb von rd. 8.200 Arbeitsplätzen an über 150 Standorten.

6.17 PPP im Bildungssektor: Schulnetz Unit 21 (Stadt Unna)

Die Stadt Unna und die Wirtschaftsbetriebe der Stadt Unna im Projekt Unit21 haben gemeinsam mit einem privaten Partner ein Schulnetz geschaffen, das alle 21 Schulen der Stadt umfasst. Rückgrat des Netzes ist ein zentral verwalteter „Bildungs-Campus“, auf dem Schülerinnen und Schüler in virtuellen Klassenzimmern drahtlos lernen können. Alle Schulen werden dazu mit je zwei Klassensätzen speziell konfigurierter Notebooks ausgestattet. Zusätzlich starteten bereits erste so genannte Notebook-Klassen mit privat finanzierten Systemen.

Vertragselemente:

- Festpreis
- Service Level Agreements

6.17.1 Ausgangssituation

In Unna waren 21 Schulen mit unterschiedlich gewachsenen EDV-Strukturen vorhanden. Die Stadt Unna ließ 2001 einen Medienentwicklungsplan erstellen, der die Ausstattung der Schulen mit neuen Medien systematisch plante und fortschrieb. Kerngedanke des Konzepts ist es, über ein zentrales Rechenzentrum das gesamte Schulnetz zu steuern. Die Schaltzentrale des Bildungs-Campus stellt dazu Daten und Programme auf Abruf bereit und eröffnet zudem einen mit Kinder- und Jugendschutz abgesicherten Zugang zum Internet. Zudem soll das Netz höchste Qualitäts- und Sicherheitsstandards sicherstellen, indem es alle in das Unit21-Netzwerk integrierten Systeme zentral gesteuert und verwaltet werden, so dass Schulen und Lehrer von Administrationsaufwand komplett befreit sind. Um den Unterricht nicht auf die Klassenräume zu beschränken, steht zudem ein Funknetz zur Verfügung.

6.17.2 Zweck der Kooperation

- Gewährleistung eines nachhaltigen Einsatzes der Mittel
- Investitionsschutz
- Aufbau einer modernen, homogenen und wirtschaftlichen Infrastruktur
- Kein Administrationsaufwand für Pädagogen
- Mobiles System zur schulischen und privaten Nutzung

6.17.3 Vertrag

- Pauschalierte Bezahlung, für die Anzahl der Schulen und der User
- Zentrales User Helpdesk
- Nutzbarkeit des Systems 24h/7Tage
- Notebooks mit verlängerter Gewährleistung (4 Jahre)
- Zur Zeit 5-7 Mitarbeiter für Support
- Einbindung von lokalen Dienstleistern

6.18 DLR: PPP zwischen Privatwirtschaft und Wissenschaft

6.18.1 Ziel/Ausgangssituation

Das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) ist die nationale Raumfahrtagentur und größte ingenieurwissenschaftliche Forschungseinrichtung der Bundesrepublik Deutschland mit 4.500 Mitarbeitern an acht Standorten, neun Außenstellen und in den internationalen Büros in

Paris, Washington und Brüssel. Im Laufe der Jahre entstanden komplexe und sowohl zeit- wie kostenintensive ITK-Netzwerke. Der personelle und finanzielle Aufwand für die IT wuchs jährlich um 10 – 15%. Daher sollte die gesamte Informations- und Kommunikationstechnologie der Einrichtung durch Outsourcing neu geordnet werden. Hierzu wurde gemeinsam mit einem privaten Partner Business Center Research & Education gegründet, das die gesamten Systeme für die Forschungseinrichtung betreibt.

6.18.2 Leistungen

Zum Leistungsumfang gehören:

- Desktops, Prozessoren und Hochleistungsrechner sowie umfangreiche Software,
- Anwenderbetreuung und Beratung,
- Betrieb eines Local Area und Wide Area Networks (LANs und WANs) und des Client/ Server-Betrieb der Arbeitsplatzsysteme,
- Aufbau eines Gigabit-Wissenschaftsnetzes (G-Win mit Übertragungsraten von bis zu 10 Gbit/s),
- Einrichtung virtueller Übungsräume für Distance-Learning und Multimedia-Teledienste für Videokonferenzen,
- Outsourcing der Standard ICT-Dienstleistungen für das DLR,
- Technisch/ wissenschaftliche IT,
- High Performance Computing einschließlich der Anwenderberatung,
- Netz-Dienstleistungen,
- WAN (VPN auf Basis des G-Win) und die LANs in über 14 Standorten mit ca. 6.400 Ports,
- Über 2.000 Arbeitsplatzrechner und die zugehörigen Server/ SAP R/3-System/ Betriebswirtschaftliches Informationssystem Info-DB,
- Administrative IT,
- Webbasierte Betriebsplattform, die flexible Bandbreitschaltungen ermöglicht.

6.18.3 Vertrag

Als Joint Venture zwischen einem Privatunternehmen (75%) und dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt DLR (25%) ist das Unternehmen Solutions für Research 1999 gegründet worden.

- Übernahme von ursprünglich 120 Mitarbeitern des DLR in die neue Gesellschaft
- Arbeitsplatzsicherung für die Dauer des PPP
- Bestand und Fortführung der bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) erworbenen Ansprüche zur Altersversorgung
- Unternehmerisches Risiko liegt beim privaten Partner T-Systems
- Möglichkeit der Rückführung von Leistungspaketen zum DLR bestand einmalig nach 3 Jahren
- Besetzung des Aufsichtsrats erfolgt im Verhältnis drei (privat) zu zwei (DLR)

Vertragselemente:

- Joint Venture
- Übernahme der Mitarbeiter mit Arbeitsplatzsicherung
- Paritätisch besetzter Aufsichtsrat

- Beendigungsoptionen der DLR-Beteiligung nach sechs bis acht Jahren
- Vernetzung von zehn Standorten

6.18.4 Bewertung

Vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) war eine Steigerung der Produktivität um mindestens 25 Prozent vorgegeben worden. Die aktuelle Produktivitätsrate liegt nach internen Schätzungen nun bei 26,1 %. Besonders wirtschaftlich beurteilt das DLR den Bereich High Performance Computing (Rechner mit höchster Leistung um Vorgänge in Naturwissenschaft, Technik und Wirtschaft zu simulieren) einschließlich der Anwenderberatung, wo die Agentur durch das Joint Venture rund 25 % der Kosten spart.

Weitere Forschungseinrichtungen nehmen die Leistungen von SfR in Anspruch: Hierzu zählen Daimler Chrysler Research and Technology, Universität Stuttgart, EADS und die Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS). Der Anteil des so genannten Drittgeschäfts der SfR außerhalb der Umsätze mit dem DLR liegt mittlerweile bei über 30%, die Gesellschaft konnte einen Anteil von 6,4% am Gesamtmarkt für öffentliche Forschung und von 5,5 bei industrieller Forschung erreichen.

6.19 East Riding of Yorkshire: Übernahme der kompletten öffentlichen Verwaltung

6.19.1 Ausgangssituation

Der Landkreis East Riding of Yorkshire in Großbritannien ist flächenmäßig die größte Kreisverwaltung in England (241.617 Hektar) und zudem mit 324.000 Einwohnern die zweitgrößte Kreisverwaltung. Dennoch ist East Riding mit 1,3 Einwohnern pro Hektar (Landesdurchschnitt: 6,4 Einwohner/Hektar) vergleichsweise dünn besiedelt. Viele der Verwaltungsangebote und Dienstleistungen der Kreisverwaltung konnten daher nur schwer oder in unzureichender Qualität erbracht werden.

Vor diesem Hintergrund startete die Kreisverwaltung zum 1. Oktober 2005 ein Outsourcing-Projekt. Nicht nur eine Vielzahl umfangreicher kommunaler Front- und Backoffice-Dienstleistungen werden seitdem von einem privaten Unternehmen erbracht, sondern auch das, was bisher als Herzstück hoheitlicher Verwaltung galt: der Einzug von Steuern und die Auszahlung von Beihilfen an Bürger. Dabei geht es dem Partner nicht in erster Linie um Kostensenkungen, sondern vor allem um die Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen.

Vertragselemente:

- Business Process Outsourcing
- Gemischtwirtschaftliche Gesellschaft
- Service Level Agreements

6.19.2 Leistungen

- Permanente Verbesserungen bei Kern- und Nebendienstleistungen
- Unterstützung, um das 'Excellent Performing Council' Zertifikat zu erneuern
- Schaffung von mind. 600 neuen Arbeitsplätzen in ERY für die Dauer des Vertrages
- Etablierung eines regionalen "Business Center" zur ökonomischen Wiederbelebung der Region
- Effizienzsteigerung verbunden mit Kostenreduzierung durch den Einsatz neuer Technologien bzw. neuer Methoden der Arbeit / Prozesse

- Übernahme der Arbeitsvertragsbedingungen der übernommenen Mitarbeiter inkl. Pensionsregelung
- "Arbeitgeberreputation" des Landkreises East Riding fördern
- Aufbau von 14 Bürgerbüros/ Einrichtung eines virtuellen Call Centers
- Aufbau einer einheitlichen IT-Infrastruktur für 17.000 Angestellte
- Helpdesk und Softwaresupport (50.000 Anrufe/ Jahr)
- Entwicklung der Kernsysteme (Programmierung)
- IT Training
- Personal (Personalabrechnung, Training, Betriebsarzt)
- Kreditorenmanagement
- Druck und Design (Offset Druckerei, Digital Copy Centre, Design)

6.19.3 Vertrag

- 8-Jahresvertrag, Start 01.10.2005
 - Volumen 240 Mio. Euro
 - Übernahme von 516 Mitarbeitern
 - Exklusivität mit dem Kreis
- Gründung eines Joint Ventures (gemischtwirtschaftliche Gesellschaft; Anteile: 80,1% privat, 19,9% East Riding of Yorkshire Council (ERYC))
- Vertraglich zugesichert: 600 Vollzeitbeschäftigte innerhalb von 4 Jahren nach Vertragsbeginn; Potential für weitere 300 Arbeitsplätze aus dem Joint Venture
- Qualitätssicherung über Service Level Agreements: nationale und lokale Indikatoren; z.B. Korrektheit der Anträge, Bearbeitungsdauer, Zahlungseinzug, Bearbeitungszeiten beim Helpdesk: Rufannahme in 21 Sekunden oder 7 Klingeltöne, Verfügbarkeit des Videoconferencing-Systems Citizenlinks⁴⁸, Wartezeiten in Bürgerbüros, Dauer einer PC-Installation; Verfügbarkeit von Internet/Telefonsystem/Applikationen, Kundenzufriedenheit

6.19.4 Bewertung

Das Dienstleistungsniveau einschließlich Reaktionsgeschwindigkeiten kam im Benchmark der britischen Regierung in die Gruppe der "Top Ten Percent". Die Jury lobte überdies die nachprüfbarbare Einhaltung von Leistungszusagen in diesem Projekt sowie seine grenzüberschreitende Natur. Die Neuartigkeit des Vertrages liegt vor allem in der Übernahme der Mitarbeiter durch den Dienstleister.

⁴⁸ <http://www.eastriding.gov.uk/aspirelinks/pdf/citizenlink2.pdf>

6.20 Bundeswehr: NH 90 Ausbildung

6.20.1 Ausgangssituation

Ab Ende 2006 wird der neue Mehrzweckhubschrauber NH 90 an die Bundeswehr ausgeliefert. Um die Ausbildung der Piloten zu gewährleisten, hat die Bundeswehr mit einem privaten Partner einen Vertrag über den Betrieb eines Ausbildungszentrums geschlossen: Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung hat am 30. Dezember 2004 im Namen der Bundesregierung einen Vertrag mit der Helicopter Flight Training Services GmbH (HFTS), Hallbergmoos, unterzeichnet, der die Ausbildung der Besatzungen für den Mehrzweckhubschrauber NH90 in industrieführenden Ausbildungszentren beinhaltet.

6.20.2 Vertrag

Damit wird das erste privat finanzierte Projekt der Bundeswehr im Bereich der fliegerischen Ausbildung realisiert. Der Gesamtwert des Auftrags, der bis ins Jahr 2022 reicht, umfasst 488 Millionen Euro. HFTS wird vier Simulatoren in drei NH90-Ausbildungszentren an den Standorten Bückeburg und Faßberg (beide Niedersachsen) sowie Holzdorf (Brandenburg) betreiben. Das Gebäude des Ausbildungszentrums in Bückeburg wurde Anfang September 2006 eingeweiht.

In einer ersten Phase werden seit Januar 2005 vier so genannte NH90-Full-Mission-Simulatoren und drei Ausbildungszentren konzipiert, entwickelt und hergestellt, in denen die Besatzungen nicht nur den Flugbetrieb trainieren, sondern auch auf umfassende Szenarien wie Gefechtssituationen vorbereitet werden. Daran schließt sich eine Betriebsphase von vierzehneinhalb Jahren an. Sie soll Mitte 2008 beginnen, wenn das erste Ausbildungszentrum in Bückeburg einsatzbereit ist, und bis zum Jahr 2022 laufen.

Die für die deutschen Hubschrauberbesatzungen entwickelten NH90-Ausbildungszentren werden die ersten für diesen neuen Hubschraubertyp in Europa sein. Verschiedene Nationen haben ihr Interesse bekundet, ihre Besatzungen ebenfalls in diesen Ausbildungszentren schulen zu wollen. Mit Schweden konnte bereits ein Vertrag über die Schulung von schwedischen NH90-Piloten unterzeichnet werden. Somit besteht die Möglichkeit, in Deutschland ein internationales Kompetenzzentrum für die Ausbildung von Hubschrauberbesatzungen zu schaffen.

7 Executive Summary

Mit dem Begriff „Public Private Partnership“ (kurz PPP) werden gemeinhin in der Öffentlichkeit vor allem große Infrastrukturprojekte wie die Warnow- oder Trave-Querung verbunden. Mehr oder weniger unbemerkt von der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur hat sich im Bereich der IT-Dienstleistungen für den öffentlichen Sektor und der IT-gestützten Modernisierung der verwaltungsinternen Prozesse, ein breites Spektrum anderer Formen der Risikopartnerschaft zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft entwickelt.

Kennzeichnend für diese neueren Formen der Public Private Partnership ist, dass die Zusammenarbeit nicht zwangsläufig mit der Gründung von gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften; die von Öffentlichen und Privaten gemeinsam geleitet werden, verbunden ist. Vielmehr stellen vertragliche Regelungen, etwa zur Vergütung oder zur Qualität der Leistungserbringung den notwendigen Ausgleich der Interessen und vor allem eine sinnvolle Risikostruktur sicher.

Diese Risikopartnerschaften eignen sich damit insbesondere in den Bereichen, in denen der private oder der öffentliche Partner sich eher in einer Testphase befinden oder aus anderen Gründen der weit reichende Schritt zur Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft nicht gewünscht wird. Gerade die überwiegend positiven Bewertungen durch die Rechnungshöfe belegen, dass die in dieser Publikation vorgestellten IT-Projekte und die neuen Gestaltungsformen der Risikopartnerschaften ein sinnvoller Weg bei gemeinsamen IT-Projekten von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft sind.

8 Links (Stand: 20.12.2006):

- BITKOM-Leitfaden Customer Financing: <http://www.bitkom.org/files/documents/ACF5454.pdf>
- Antrag der Regierungsfractionen (SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN) vom 04.07.2003, Bundestags-Drucksache 15/1400: <http://dip.bundestag.de/parfors/parfors.htm>
- UK: Her Majesty's Treasury: Public Private Partnerships – The Government's Approach: www.hm-treasury.gov.uk/media/C23A9/PPP2000.pdf
- National Audit Office - Managing The Relationship to Secure a Successful Partnership in PFI Projects (2001): www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/01-02/0102375.pdf
- Public Private Partnership im E-Government: www.begix.de/PPP_BST.pdf
- Prozessleitfaden Public Private Partnership: www.begix.de/ppp_d21.pdf
- Her Majesty's Treasury - PFI: Meeting The Investment Challenge, July 2003 www.hm-treasury.gov.uk/media/648B2/PFI_604.pdf
- UK: Inland Revenue Department: www.inlandrevenue.gov.uk
- UK: Inland Revenue Department; Departmental Reports http://www.inlandrevenue.gov.uk/about/ir_dr_2003.pdf
- National Audit Office, 2000 zum Vertrag des UK Inland Revenue Department; www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/9900351es.pdf
- UK Inland Revenue; Projekt NIRS (National Insurance Recording System) www.inlandrevenue.gov.uk/nic/nirs2.htm
- Norwegen; Projekt Altinn: www.altinn.no
- Ontario Welfare: www.cfcs.gov.on.ca
- Bewertung von Ontario Welfare durch Ministerium: www.cangovexec.com
- USA Federal Student Aid: www.fafsa.ed.gov
- USA: Florida Department of Business Professionals: www.state.fl.us/dbpr/
- UK: National Savings and Investment (NS&I): www.nsandi.com
- Bericht des National Audit Office (NAO) zu UK NS&I: www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/02-03/0203626.pdf
- UK Passport Service: www.ukpa.gov.uk/

9 Anhang: Checkliste IT-Outsourcing

Die Umsetzung eines Outsourcing-Vorhabens wird standardmäßig innerhalb eines Projektes durchgeführt. Zur Sicherstellung des Projekterfolges müssen Auftraggeber und Outsourcing-Partner vor Start des Projektes Einigung erzielt haben über:

- Projektdefinition, d. h. Ziele und Umfang, Rahmenbedingungen, messbare Ergebnisse
- Was sind die bekannten Risiken (vgl. 2.4.2 Risiken und Nachteile von Outsourcing), wie entwickeln diese sich? Gibt es neue Risiken?
- Sind Kriterien für Abnahme des Projektes bestimmt?
- Existiert ein Projektplan, in dem u. a. die Projektorganisation (Projektleiter und -team, Lenkungsausschuss) benannt ist? Sind Meilensteine definiert, an denen die Entscheidung über Fortführung oder den Ausstieg zu treffen sind?

Sobald zwischen allen Beteiligten Übereinstimmung zu den vorgenannten Punkten besteht, sind die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Projekteinstieg geschaffen. Aufgabe des Projektleiters ist es nun, mittels eines adäquaten Projektmanagements, die angestrebten Vorteile und Ziele termingerecht, innerhalb des Budgets und mit der erwarteten Qualität zu realisieren.

- Es gilt, an jedem Projektmeilenstein den Business Case erneut zu bewerten.
- Bereits verbrauchte Budgets dürfen nicht als Argument für die Fortführung des Projektes dienen.
- Für die Umsetzung stehen verschiedene und sich im Praxiseinsatz bewährte Projektmanagementmethoden zur Verfügung. Beispielsweise sei hier die Methode "PRINCE2" (PROjects IN Controlled Environments) des Office of Government Commerce (OGC) erwähnt. Nicht erläutert und beschrieben werden in diesem Dokument die notwendigen einzelne Projektstufen und -aktivitäten.

Zur Sicherstellung der erfolgreichen Durchführung eines Outsourcing-Vorhabens ist ferner erforderlich, die folgenden Erfolgsfaktoren im Rahmen des Projektes und der Planung zu berücksichtigen:

Produkte/IT-Services

Hierunter wird die Bereitstellung eines oder mehrerer technischer Systeme und deren Komponenten mit dem Ziel der Ermöglichung bzw. Weiterentwicklung von Geschäftsprozessen verstanden. Die aufgeführten Fragen orientieren sich am ITIL-Prozess „Service Level Management“.

- Wurden die Geschäftsprozess-Bedürfnisse (Service Requirements) des Kunden aufgenommen und vom Outsourcing-Partner spezifiziert? Als Basis für die Ermittlung der Kundenwünsche kann ein Servicekatalog mit möglichen Service-Level-Stufen hilfreich sein.
- Wurden die vereinbarten IT-Services und die gewünschten Service-Levels im Rahmen eines Service-Level-Agreements dokumentiert?
- Ist innerhalb des Service-Level-Agreements geregelt, welche Konsequenzen bei Nichterfüllung der vereinbarten Leistungen für die Vertragsparteien möglich sind?
- Ist ein Prozess zur Bereitstellung der Änderung, der Neueinführung sowie der Aufgabe von IT-Services definiert? Zu klären sind hier insbesondere die Fristen, die Einbindung des bestehenden Service-Level-Agreements sowie die Bepreisung.

- Wurde von den Vertragspartnern adäquate Absicherungsverträge (Underpinning Contracts, OLAs) bei Nutzung von Leistungen Dritter (z.B. WAN-Anbindung) abgeschlossen?
- Wie ist die Messung der vereinbarten Service-Levels organisiert. Erfolgt eine Überwachung aus der Kundenperspektive, dies bedeutet z.B. keine technische Systemverfügbarkeit sondern eine Applikationsverfügbarkeit mit garantierter durchschnittlicher Antwortzeit. Werden die erreichten Service-Levels regelmäßig (wöchentlich, monatlich) dem Kunden bereitgestellt?
- Ist eine gemeinsame Bewertung der erbrachten IT-Services auf Managementebene vorgesehen, um bei Bedarf ein Optimierungsprogramm zu vereinbaren? Hier muss auch geprüft werden, ob die aktuell eingesetzten IT-Services noch die Geschäftsprozesse des Kunden zielführend unterstützen.

Kommunikation

Wesentlicher Erfolgsfaktor bei der Einführung von Änderungen (Changes) stellt die Kommunikation dar. Im Rahmen eines Kommunikationskonzeptes gilt es, alle unmittelbar und mittelbar betroffenen Zielgruppen mit den jeweils geeigneten Medien zu informieren bzw. direkt in das Projekt einzubinden. Akzeptanz sollte auch über ausreichende Schulungen der Anwender sichergestellt werden. Im Rahmen der Umsetzung des Kommunikationsplans ist fortlaufend zu messen, ob die gewünschten Ergebnisse auch erreicht werden. Ist dies nicht gegeben, bedarf es einer zeitnahen Anpassung des Konzeptes.

Leistungskennzahlen

Bereits im Rahmen der Durchführung des IT-Outsourcing-Vorhabens ist es erforderlich, zu definieren, wie nach erfolgreichem Projektabschluss die Auswirkungen auf die Geschäftsprozesse ermittelt werden können. Folgende Werte können hierbei unterstützen:

- Wie hat sich die Kundenzufriedenheit (Anwender und Entscheider) entwickelt?
- Wie hat sich die Mitarbeiterzufriedenheit entwickelt?
- Sind Effektivität bzw. Effizienzverbesserungen innerhalb der Geschäftsprozesse messbar?
- Zur Prüfung der Verbesserung sollten darüber hinaus noch weitere Leistungsindikatoren gemessen werden. Als Orientierungsrahmen ist hier das Konzept der Balanced Score Card zu empfehlen. Eine der vier im Rahmen der Methode Balanced Score Card betrachtete Perspektive sind die internen Prozesse. Da insbesondere bei der Durchführung eines Outsourcing-Vorhabens interne IT-Serviceprozesse betroffen sind, sollten noch geeignete Leistungsindikatoren (Key Performance Indicators, KPI) z.B. der ITIL-Serviceprozess aufgeführt werden. Die Werte können, müssen jedoch nicht im Rahmen des zwischen den Vertragsparteien zu vereinbarenden Service-Level-Agreements aufgeführt sein.

10 Index:

- Akzeptanzrisiko 39
- Application Service Providing 11
- ASP 11
- Balanced Score Cards 41, 42, 45, 54, 72
- Balanced Scorecard 66
- Basel II 38
- Betriebsübergang 30
- Business Process Outsourcing, BPO 47, 48
- Business Transformational Outsourcing, BTO 48
- Change Management 53
- Contracting 43, 44, 45
- Convenience Charge, Convenience Fee 45
- Datenschutz 12, 16, 17, 18, 20, 64
- Doppik 36
- Drittgeschäft 44
- Due Diligence 44, 50
- Eh-da-Kosten-Prinzip 12
- Elektronische Gesundheitskarte 25
- Erweiterte Richtwertmethode 25
- Federal Student Aid 54, 70
- Florida Department of Business Regulation 55
- Forschungs- und Entwicklungsleistungen 23
- Funktionale Leistungsbeschreibung 23
- Gain Sharing 45
- Gematik 25
- Gewinnbeteiligung 45
- Haushaltsvorbehalte 8
- Helpdesk 12, 13, 62, 63
- Incentives 40, 42
- Industriehaftpflichtversicherung 38
- InfoHighway 59, 60
- Inhouse-Outsourcing 12, 13
- Interactive Voice Response 53
- Investitionsrisiko 39
- IT Infrastructure Library 65
- ITIL 65, 71, 73
- Kalkulationsrisiko 17
- Kameralistik 36
- Key Performance Indicators 73
- KLR 13, 44
- Koordinierungsrichtlinie 22, 26
- Kosten-Leistungsrechnung 13
- Kosten-Leistungs-Rechnung, KLR 44
- Leistungsbeschreibung 22
- Machbarkeitsstudie 17
- Nachverhandlungsverbot 38
- National Savings and Investment 57, 70
- Nearshore 20
- Offenes Verfahren 22
- Offshore 20
- OLAs 72
- Open Book Policy 51
- ÖPP-Beschleunigungsgesetz 22
- Outsourcing 39, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 57
- Outtasking 55, 56
- Performance Based Organization 54
- Performance Objectives 54
- Personaltransfer 16
- Personalübergang 30
- PRINCE2 71
- Private Finance Initiative, PFI 9, 29, 49, 51
- Projektantenproblematik 24
- Rahmenvereinbarung 25, 61
- Risk Rewards 42
- Rückstellungen 36, 38
- Second Level Support 11, 66, 67
- Service Level Agreements 15, 41, 45, 58, 62, 66
- Service Levels 40, 41, 45, 52
- Service-Level-Agreement 73
- Shared Service Center 12
- Shared Services 39, 46
- Share-in-Savings 39, 42, 43, 44, 50, 53, 54

Teilnahmewettbewerb 22
Third Level Support 67
Transaction-Based Billing 45, 58
Transaktionsbasierte Vergütung 45, 46, 51,
52, 58
UfAB III 25
UHD 11, 65, 66
UK Passport Service 58
Unbeschränkte Haftung 38
Underpinning Contracts 72
User Helpdesk 13, 65
Value-Based Billing 42
Vergütungsmodelle 34, 42
Verhandlungsverbot 23
Verhandlungsverfahren 22
VoIP 63
Wertschöpfungsbasierte Vergütung 42
Wettbewerblicher Dialog 22, 23, 26
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung 12, 13, 14,
16, 17
Wivertis 63, 64, 65