

E-Government – Sourcing und Finanzierung

Herbert Wiesböck

Bereich Kaufmännischer Support
Bundesrechenzentrum GmbH
Hintere Zollamtsstraße 4
A-1030 Wien
herbert.wiesboeck@brz.gv.at

Abstract: E-Government soll die Kosten der Verwaltung senken, den Bürgern Einsparungen verschaffen und Schnelligkeit und Qualität der C2G- und B2G-Transaktionen optimieren. E-Government-Anwendungen verursachen aber selbst zuerst einmal Finanzbedarf und sind oft komplex im Aufbau und im Betrieb. Neue Organisationsmodelle werden angewandt, um Komplexität zu reduzieren und Finanzierung innovativ zu erweitern. Hier werden Entscheidungsdimensionen des E-Government-Sourcings dargestellt, in Zusammenhang mit der Finanzierung gestellt, und an Hand von zwei konkreten Beispielen für Organisationsmodelle beschrieben: Shared Services und ausgelagerte IT-Dienstleister.

1 E-Government erhöht Komplexität

E-Government-Anwendungen, jedenfalls in der Ausprägung der 20 Anwendungsbereiche des i2010-Programmes der Europäischen Kommission¹, betreffen nicht interne Supportprozesse der Verwaltung, sondern deren Geschäftsprozesse, i.e. Verwaltungstransaktionen der Bürger und der Wirtschaft, in der Sprache des privaten Sektors Business Process Reengineering. Zusammen mit dem vorherrschenden gleichzeitigen Bestreben nach der schlanken Verwaltung durch Kostensenkung, Effizienzsteigerung und Beteiligung des privaten Sektors an der Leistungserbringung sind neue Organisationsmodelle gefragt, vor allem, was das Sourcing und die Finanzierung von E-Government-Entwicklungen betrifft.

In der herkömmlichen klassischen Beschaffung von Informationstechnik (Hardware, Software, Dienstleistungen, Projekte) war und ist der entscheidende Einflussfaktor für die Wahl der Methode die interne **Leistungstiefe**, bzw. der Grad der Auslagerung aus der Auftraggeberorganisation:

- Maschinen, Programme, IT-Infrastruktur (Standard-Handelsware)

¹ [Ec09]

- Fachpersonalleistungen (body shopping von ProjektmitarbeiterInnen)
- Entwicklung von Anwendungen (Projekte über Design und Entwicklung von Software und Anwendungen)
- Analyse und Neugestaltung von Verwaltungsverfahren (Prozess-Re-engineering)
- Outsourcing der IT-Organisation (zum ausgegliederten IT-Dienstleister)
- Outsourcing von Support-Prozessen (wie Facility Management, Zentralbeschaffung, Buchhaltung)

E-Government erhöht die Komplexität erheblich, die Optimierung von internen Support-Prozessen ist hier noch der einfache Typ, es gilt darüber hinaus, Teilnehmer von außerhalb der Verwaltung einzubinden und zu servicieren, oft über mehrere Verwaltungsebenen hinweg; vereinzelt geht es bis hin zur Auslagerung der E-Government-Services selbst.

Das gilt natürlich ganz allgemein auch für E-Government-Projekte, hier kommt allerdings zur Entscheidungsdimension Leistungstiefe angesichts des großen Drucks auf öffentliche Budgets eine weitere hinzu, die **Finanzierungsformen**:

- Zentrale Finanzierung durch 1 Auftraggeber aus 1 Budget, meist 1 Budgetjahr („klassische“ herkömmliche Finanzierung)
- Programmfinanzierung durch 1 Auftraggeber: zusammengesetzt aus Projekt, Entwicklung, Wartung, Infrastruktur, Schulung, Weiterentwicklungen – typischerweise aus verschiedenen Budgetteilen mehrerer Budgetjahre
- Kofinanzierung durch mehrere Auftraggeber (typischerweise Finanzierung der Entwicklung durch ein führendes Ministerium und Finanzierung des Betriebes durch die Nutzer-Ministerien, z.B. Budget und Haushaltsverrechnung, Personalmanagement)
- Nutzung privaten Kapitals durch Public-Private-Partnership oder Private-Financial-Initiative (z.B. Glücksspieldatenbank)

Mit der abnehmenden internen Leistungstiefe und dem steigenden Grad des Outsourcings erhöht sich die **Komplexität der Geschäftsbeziehung** zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer:

- vom einfachen Warenliefervertrag
- über einen Dienstleistungsrahmenvertrag,
- einen Generalunternehmervertrag,

- einen Konsortialvertrag (auf Auftraggeber-, auf Auftragnehmer- oder auf beiden Seiten),
- bis hin zum Partnervertrag im Public-Private-Partnership.

Die Komplexität der Geschäftsbeziehung zum Dienstleister erfordert höheren Umfang und Intensität des **Steuerungsbedarfes** von Seiten des Auftraggebers:

- von der einfachen technischen Spezifikation für Produkte
- über Dienstleistungsrahmenverträge und Verwaltung von externem Personal
- über Projektcontrolling von Entwicklungsprojekten mit Definition und Überwachung von Ergebnisqualität und Servicelevels
- bis hin zur Zielformulierung für Verwaltungstransaktionen (wie Festlegung der Bedarfe der Endnutzer außerhalb der Verwaltung, Qualitätslevels, Nutzerentgelte).

Diese Gestaltungs- und Entscheidungs-Dimensionen stehen zueinander in vielfältigen Wirkungszusammenhängen, so steigt etwa der Steuerungsbedarf des Auftraggebers mit der Leistungstiefe der Auslagerung, von einfachen technischen Vorgaben für Standardprodukte wie Bürodrucker bis zu Demand Management bei Outsourcing-Projekten, das bekanntlich bis zu 25% des Gesamtvolumens verbraucht.

Ein anderer Zusammenhang besteht zwischen der Leistungstiefe und der Komplexität der AG-AN-Geschäftsbeziehung, vom einfachen Liefervertrag mit Bestellung-Lieferung-Bezahlung bis zu umfassenden Regelungen über Rechte, Pflichten und Risikoverteilung, mit Änderungsmodalitäten und Ein- und Ausstiegsklauseln in einem PPP-Vertrag.

Eine weitere Auswirkung ergibt sich aus den Finanzierungsformen auf die Komplexität, z.B. erfordert die Vorfinanzierung der Projektkosten durch den E-Gov-Dienstleister mit Refinanzierung aus Nutzungsentgelten ein differenziertes Risikomanagement und Haftungsreglement.

Zur Bewältigung dieser erweiterten Dimensionen haben sich in der Praxis der Verwaltungen einige neue Organisationsmodelle etabliert, abgeleitet aus den Entwicklungen privatwirtschaftlicher Konzerne. Zwei davon sind inzwischen weit verbreitet, sie werden hier an Hand von Fallbeispielen und Umsetzungserfahrungen dargestellt: Shared Services und ausgelagerte IT-Dienstleister.

2 Reduktion der Komplexität

2.1 E-Government-Basisdienste als Shared Services

Shared Services vereinfachen den Weg zum Ziel E-Government, indem die aufwändige Auftraggeberfunktion von einem oder einigen wenigen Bundesministerien wahrgenommen wird, anstatt von zahlreichen Verwaltungsdienststellen jeweils für sich, mit unweigerlich folgenden Schnittstellenproblemen der Verwaltung und vor allem der Bürger.

In der Privatwirtschaft hat sich das Konzept der Shared Services durchgesetzt, bereits 2002 haben mehr als die Hälfte der Fortune-500-Konzerne Shared Services implementiert², die Amortisation betrug im Durchschnitt 3 Jahre, auf Grund von Fixkostendegression und Skalenerträgen durch Standardisierung. Das Effizienzgewinnungspotenzial wird für die Verwaltung mit 20% geschätzt³. Ein wesentlicher Qualitätstreiber ist der Rollenwechsel, die Shared Services sind das Kerngeschäft des Shared Service Providers, während sie davor Supportprozesse in vielen dezentralen Gliederungen waren.

Die österreichische Bundesverwaltung hat wesentliche Querschnittsfunktionen als Shared Services organisiert, wie Immobilienverwaltung, Zentralbeschaffung, Buchhaltung, und E-Government. Dazu gehören v.a. das Personalmanagementsystem, die Haushaltsverrechnung, der Elektronische Akt im Bund, das Bürgerinformations- und Transaktionssystem help.gv.at, und – in Entwicklung – ein Unternehmensserviceportal. Für E-Government ist die Bundesrechenzentrum GmbH als IT-Shared-Service-Centre eingerichtet.

2.2 E-Government-Dienstleister zwischen Staat und Markt

Die Komplexität der Entscheidung des Sourcing und des Risikomanagements kann durch Outsourcing an einen beherrschbaren Partner/Dienstleister deutlich reduziert werden.

Die Einrichtung eines IT- und E-Government-Dienstleisters in der privatrechtlichen Unternehmensform einer GmbH, in 100%-igem Eigentum der Bundesverwaltung, erlaubt einerseits den Verwaltungsdienststellen des Bundes eine verfahrensminimierte (außerhalb des Vergaberechtes) und risikominimierte Geschäftsbeziehung, andererseits gibt das dem Dienstleister alle Handlungsoptionen eines Privatunternehmens, wie in der Personalgestion oder Projektfinanzierung.

² [Sa07], S. 6

³ [Bo07], S. 4

Die Bundesrechenzentrum GmbH fungiert als Shared Services Centre für den Bund, indem sie die Haushaltsverrechnung, das Personalmanagement, E-Government-Basisdienste, das Corporate Network Austria (CNA), das Portal Austria und andere Access Services, Computing Services und Outputservices der gesamten Bundesverwaltung zu Standard-Service-Levels und einheitlichen kostendeckenden Preisen zur Verfügung stellt.

Das Geschäftsmodell der BRZ GmbH ist nicht auf Gewinn-, sondern auf Nutzenmaximierung ausgerichtet, sie erbringt ihre IT- und E-Government-Services, indem sie

- vom Markt gekaufte Standardgüter und –leistungen
- kombiniert mit Eigenleistungen und Verwaltungs-Know-how,
- maßgeschneiderte Shared Services erstellt, diese
- unter Service-Level-Agreements
- zu kostendeckenden Preisen verkauft.

Fazit

Die Potenziale des Informationstechnikeinsatzes für Kostensenkung und Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung wurden und werden in der Fachliteratur umfangreich und intensiv behandelt. Ähnlich intensiv analysieren und messen (benchmarken) die nationalen Verwaltungen und die Europäische Kommission den Ausbaustand und die Nutzenwirkung der E-Government-Anwendungen, insbesondere in den 20 Bereichen des i2010-Programmes der EU.

Demgegenüber werden Entscheidungen über das Sourcing (Form und Leistungstiefe der Auslagerung) und die Finanzierung von E-Government-Anwendungen vorwiegend ad hoc fallbezogen getroffen; hier fehlen vielfach noch systematische Entscheidungsgrundlagen, die eine Gesamtsteuerung im Sinne eines Portfoliomanagements der E-Government-Entwicklung unterstützen.

Eine Untersuchung und Bewertung von E-Government-Organisationsmodellen im Hinblick auf ihre strukturelle Eignung für die Realisierung der jeweiligen politischen Vorgaben wäre hilfreich bei der Mittelfristplanung von E-Government, d.h. ein methodischer Ansatz für die Wahl des optimalen Organisationsmodelles zur Umsetzung der politischen Positionen und mehrdimensionalen Vorgaben an die Verwaltungsentwicklung:

- Interne Leistungstiefe versus Auslagerungsgrad,

- Maßanfertigung versus Standardisierung,
- Steuerungsbedarf versus Risikomanagement,
- Eigenfinanzierung aus öff. Budgets versus Kapitaleinsatz des privaten Sektors,
- unentgeltliche staatliche Leistung versus verursachungsgerechte Nutzerentgelte.

Literaturverzeichnis

- [Bo07] Bourn, John: Improving corporate functions using shared services. Report by the Comptroller and Auditor General. National Audit Office, London, 2007.
- [Co10] Corsi, Marcella, D'Ippoliti, Carlo: the productivity of the public sector in OECD countries: eGovernment as driver of efficiency and efficacy. MPRA Paper No. 21051. München, 2010
- [Ec09] EC, DG Information Society and Media: Smarter, Faster, Better eGovernment i2010, 8th eGovernment Benchmark Measurement. Brüssel, 2009
- [Pa08] Pasterniak, Angelika; Pitlik, Hans: Einsparungs- und Effizienzsteigerungspotentiale in der öffentlichen Verwaltung. WIFO Monatsberichte 12/2008, S. 923 – 940. Wien, 2008
- [Sa07] SAP White Paper: Shared Services. SAP AG, Walldorf, 2004