

Vergleichende Analyse des IT-Service-Providing in der Öffentlichen Verwaltung in Deutschland und der Schweiz

Konrad Walser, Michael Breidung¹

Berner Fachhochschule
Kompetenzzentrum Public Management und E-Government
Morgartenstrasse 2a/Postfach 305
CH-3000 Bern 22
konrad.walser@bfh.ch
MBreidung@dresden.de

Abstract: Im Beitrag werden Resultate u.a. aus Expertenbefragungen zur Sourcing-Situation im Öffentlichen Sektor in Deutschland und der Schweiz präsentiert und verglichen. Die Untersuchung zeigt Unterschiede im institutionellen Bereich der Service Provider und der Sourcing Situation. Aktuell ist in Deutschland auf Bundesebene eine Entwicklung zu beobachten, die in der Schweiz seit einigen Jahren auf Bundesebene zu beobachten ist, die Bildung von Shared Service Centern und die systematische Trennung von IT-Servicebezug und IT-Serviceerbringung. Auf Länder- und kommunaler Ebene ist die Auslagerung vielmehr ein Thema, noch weniger in der Realität.

1 Einleitung

Die Verwaltung steht wegen der zunehmenden E-Government-Anforderungen vor großen Reorganisationsaufgaben. Aufgrund der notwendigen Finanzkonsolidierung nehmen die IT-Mittel ab und der Druck nimmt im Rahmen des E-Governments zu, integrierte Dienstleistungen zu ermöglichen. Der Markt drückt mit der Begründung darauf, generische IT Services für die Verwaltung erbringen zu dürfen, dass dies nicht zur Kernkompetenz der Verwaltung gehöre. IT-Unternehmen erhoffen sich dadurch Umsatzsteigerungen in den Bereichen Outsourcing oder Serviceerbringung. Gleichzeitig verschlechtert sich für die Verwaltung aufgrund demographischer Entwicklung die Chance, hoch qualifiziertes IT-Fachpersonal in Konkurrenz mit privaten Unternehmen zu akquirieren um mit der technologischen Entwicklung Schritt zu halten. Weiter ist analog zu [Ca03] teilweise eine Entwicklung Richtung IT als Commodity ersichtlich. Weitere Begründungen für künftig wachsende Auslagerungsentscheide in der Verwaltung lauten: Technologische Entwicklung überfordert dezentrale in Organisationseinheiten integrierte kleine IT-Einheiten – Shared Service Provider als Lösung, E-Government-Entwicklung sowie Interoperabilität.

¹ Michael Breidung ist Leiter des Eigenbetriebs IT-Dienstleistungen der Stadt Dresden; Postanschrift, PF 120020, 01001 Dresden; Besucheranschrift, St. Petersburgerstrasse 9, 01069 Dresden.

Im Beitrag wird stark verkürzt ein Vergleich der Sourcing-Strukturen auf Bundes-, Länder-/Kantons- und kommunaler Ebene zwischen den Ländern Deutschland und der Schweiz vorgenommen. In die Analyse der Ist-Situation gehen empirische oder historische Resultate zu Entwicklungen aus den Ländern Deutschland und Schweiz über die föderalen Ebenen Bund, Staaten/Kantone und Kommunen/Gemeinden ein. Die Erhebung erfolgte über Expertenbefragungen und Diplomarbeiten. Untersucht wurde, was für institutionelle Ausprägungen die entsprechenden IT-Leistungserbringer haben.

2 Ausprägungsmöglichkeiten und Institutionalisierungen des IT-Service-Providings in der Öffentlichen Verwaltung

Die Veränderungsbedarfe in der IT-Leistungserbringung und im IT-Leistungsbezug erfordern eine Neuaufstellung der IT in der Verwaltung. Dies führt zu Reorganisationsfragen und einer organisatorischen Neupositionierung von IT-Dienstleistern der Verwaltung. Die Information Technology Infrastructure Library (ITIL) Version 3 sieht drei verschiedene Service Provider Typen vor [VDK08]: Typ 1 – In Unternehmen-/Organisationseinheiten integrierte Service Provider (häufig Cost Center); Typ 2 – Shared Services Center; in Service- oder Profit-Center-Ausprägung; Typ 3 – Externer Service Provider; Public-Private-Partnerships und/oder Profit-Center-Ausrichtung. Zwischen den drei Typen existieren auch Mischformen, die über bestimmte Servicegruppen des Portfolios oder für bestimmte Kundenbedürfnisse innerhalb der Verwaltung unterschiedlich aussehen. Die unterschiedlichen Sourcingformen haben Einflüsse u.a. auf die Struktur der Leistungserbringer. Ausgehend von unterschiedlichen Ausprägungen von Kostenleistungs-Rechnungen in den drei Typen kann über die Vergleichbarkeit der internen Preise mit Marktpreisen Druck auf die Kosten der internen Leistungserstellung erzeugt werden. In der Vergangenheit hat sich in der Bundesverwaltung der Schweiz eine Differenzierung der Verwaltungseinheiten in vier konzentrisch angeordneten Kreisen ergeben (Vierkreis-Modell [RRJ99; S. 7 ff.]). Im innersten Kreis 1 steht die sogenannte Kernverwaltung, in Deutschland Körperschaften oder Kernverwaltung entsprechend. Diese ist für die ihr per Verfassung oder Gesetz übertragenen Aufgaben zuständig. Der zweite konzentrisch angeordnete Kreis umfasst die sogenannten FLAG-Ämter², in Deutschland am ehesten mit Zweckverbänden, Staats- und Eigenbetrieben vergleichbar. Im dritten Kreis sind verwaltungsnah vollständig im Staatsbesitz befindliche Betriebe positioniert, in Deutschland durch Unternehmensbeteiligungen und vornehmlich GmbH's in öffentlichem Besitz. Die Unternehmen des vierten Kreises gehören zum Teil oder via Minderheitsbeteiligung dem Staat. Zu untersuchen bleibt, welchen dieser Kreise die IT Leistungserbringer angehören. Zwei Aspekte sind ausgehend von obigen Aussagen empirisch zu untersuchen. Ausprägung des IT Service Providings, d.h. Analyse dazu, ob Auslagerung von Teilen der IT zu bestehendem Strategieszenario der Verwaltung gehört. Zu fragen ist dazu: Wird die IT vollständig oder in Teilen ausgelagert? Ja oder Nein? Die Untersuchung der Institutionsform des Service Providers, an welchen die IT ausgelagert wurde, d.h. die Klärung der institutionellen Form.

² FLAG steht für Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget.

Dazu gehört die Untersuchung dazu, ob der Service Provider als verwaltungsintern, -übergreifend oder -extern institutionalisiert wurde oder wird. Das Ziel der vorliegenden Untersuchung ist somit eine erste Grundlagen für weitere Forschungsaktivitäten zu schaffen und basierend darauf differenzierter zu untersuchen.

3 Eigene und bestehende empirische Untersuchungen und entsprechende Resultate

3.1 Status der Entwicklung in der Schweiz

In der Schweiz präsentiert sich die IT-Sourcing-Situation auf der Bundesebene nach Recherchen im Internet, über Interviews und ausgehend von Diplomarbeiten ([Cs06], [Sp07]) wie folgt. Auf der Bundesebene werden verschiedene generische Services unterschieden, bezüglich welcher die Sourcingssituation differenziert zu betrachten ist: APS/-Arbeitsplatzsystem (Hardware); BA/Büroautomation (Software), SUP/Support (Help-Desk-Dienste), ANW/Betrieb Anwendungen, SH/Server Hosting, NET/Betrieb Netzwerk, UBM/Übermittlung (Satelliten-Datenverbindungen, etc.). Die IT-Sourcingstrategie der eidgenössischen Ministerien ist bei mehrheitlich auf internen Leistungsbezugszwang ausgerichteten ministerialen Einheiten unterschiedlich. Vier Ministerien beziehen beim zentralen IT-Service-Provider Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT). Drei Ministerien beziehen bei einem eigenen IT-Serviceprovider. Ein Departement davon bezieht insbesondere den Workplace-Service (APS und BA) bei einem externen Service Provider. Die Querschnittsdienstleistungen (etwa Telekommunikationsdienste, gewisse Identity- und Access Management Services, Zertifikate, etc.) beziehen alle sieben Departemente/Ministerien beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT; vgl. [Sp07]). Einer ersten Recherche zufolge präsentiert sich die staatliche sowie kommunale Sourcing-Situation wie folgt. Auf Staats- oder Kantons-ebene spielen für eine Minderheit der Kantone zwei Dienstleister eine wesentliche Rolle: BEDAG und Abraxas. Diese beiden Anbieter kooperieren partiell, stehen aber auch im Wettbewerb zueinander und arbeiten teilweise (bezüglich bestimmter Servicekategorien) für mehrere Kantone und zum Teil auch für Gemeinden. Die BEDAG ist der ehemalige interne IT Service Provider des Kantons Bern, der in eine Aktiengesellschaft überführt wurde, welche im Mehrheitsbesitz des Kantons Bern ist. Die Firma Abraxas ist der ehemalige interne Service Provider des Kantons Zürich, der ebenfalls in eine AG überführt wurde, die im Mehrheitsbesitz des Kantons Zürich ist. Abraxas arbeitet aktuell für die Kantone St. Gallen und Zürich. Die BEDAG arbeitet aktuell für die Kantone Bern, Jura und Waadt. Die restlichen Kantone (es sind inklusive Halbkantone 26 an der Zahl) arbeiten mehrheitlich mit eigenen integrierten Service Providern (oder allenfalls Shared Service Centern im Kantonsbesitz, welche etwa auch für Gemeinden arbeiten). Die Situation rund um Sourcing-Strategien (etwa für das Multi Sourcing) in spezifischen Service Bereichen muss erst noch differenzierter untersucht werden (z.B. Workplace-Service, Service Anwendungsbetrieb oder Service Storage, etc.). Auf der Gemeindeebene haben sich einige Serviceprovider (teilweise als Shared Service Provider) herausgebildet. Diese arbeiten für mehrere Gemeinden.

Die größten entsprechenden Anbieter dürften die folgenden Firmen oder Shared Service Center: VRSG/Verwaltungs-Rechenzentrum St. Gallen, IGGI (für die Gemeinden des Kantons Luzern), Ruf AG (für Gemeinden der Kantone Aargau, Basel-Land, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Zürich) sowie OIZ (Organisation und Informatik der Stadt Zürich) als Service Provider der Stadtverwaltung Zürich. Bei der OIZ handelt es sich um den wohl größten städtischen Service Provider in der Schweiz. Es zeigt sich im Gemeindeumfeld bezüglich der IT-Sourcingsituation insgesamt trotz der obigen Aussagen ein eher diffuses Bild. Die Mehrheit der Gemeinden erbringt die Mehrheit der IT Services noch in eigener Regie und ein kleinerer Teil lagert aus, dies zumindest kann aus einer Umfrage abgeleitet werden, welche für einen Teil schweizerischer Gemeinden durchgeführt wurde [Cs06]. Es ist durchaus denkbar und wohl auch Realität, dass ein größerer Teil der Gemeinden ev. auch eine Multi Sourcing Strategie fährt oder ein selektives Outsourcing z.B. im Webumfeld, oder im Bereich der Gemeindeverwaltungssoftware, etc.

3.2 Status der Entwicklungen in Deutschland

Auf Bundesebene in Deutschland sind aktuell Konzentrations- und Zentralisierungsprozesse im Gang. Die strategische Ausrichtung dazu formuliert die Beauftragte des Bundes für Informationstechnologie wie folgt ([BMIOJ], [CIO08]): „Das Konzept IT-Steuerung Bund legt fest, dass die IT-Leistungen des Bundes schrittweise in leistungsstarken IT-Dienstleistungszentren (DLZ IT) gebündelt werden sollen. Die konkrete Ausgestaltung dieser Bündelung und speziell die Entscheidung, welche Leistungen intern und welche durch Marktanbieter erbracht werden sollen, wird im Ergebnis von gründlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen getroffen. Das [...] Ziel ist, durch ein professionelles IT-Angebot in [...] qualifizierten Stellen dessen Qualität weiter zu verbessern. Die Fachbehörden des Bundes, behalten weiterhin die volle fachliche „Hoheit“ über ihre Verfahren.

Bundesland	IT-Serviceprovider für Landesinstitutionen
Baden-Württemberg	Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg (IZLBW, Anstalt öffentlichen Rechts)
Bayern	Landesamt für Statistik und Steuern (Landesamt)
Berlin	IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ, Anstalt öffentlichen Rechts)
Brandenburg	Brandenburgischer IT-Dienstleister (ZIT-BB, Staatsbetrieb)
Bremen	Dataport (Mehrländeranstalt öffentlichen Rechts)
Hamburg	Dataport (Mehrländeranstalt öffentlichen Rechts)
Hessen	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD, Staatsbetrieb)
Mecklenburg-Vorpommern	Datenverarbeitungszentrum Mecklenburg Vorpommern GmbH (DVZ Schwerin)
Niedersachsen	Dataport (Mehrländeranstalt öffentlichen Rechts)
Nordrhein-Westfalen	IT-NRW (eingeschränkt, kein Staatsbetrieb)
Rheinland-Pfalz	Landesbetrieb Daten und Information (LDI, Staatsbetrieb)
Saarland	Landesamt für zentrale Dienste (LZD, Landesamt)
Sachsen	Sächsische Informatikdienste (SID, Staatsbetrieb)
Sachsen-Anhalt	Landesrechenzentrum Sachsen Anhalt (Staatsbetrieb)
Schleswig-Holstein	Dataport (Mehrländeranstalt öffentlichen Rechts)
Thüringen	Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ, Staatsbetrieb)

Abbildung 1: Bundesländer und IT-Service-Provider für Landesinstitutionen.

Sie können aber bei der technischen Umsetzung das gebündelte Know-How der DLZ IT nutzen und werden dadurch spürbar entlastet.“ In der Umsetzung dieser strategischen Ausrichtung entstehen derzeit vorrangig Service Provider des Typs I und II. Das Ziel dieser Entwicklung ist es, Angebot und Abnahme von IT-Services konsequent zu trennen und durch die Bündelungseffekte Effizienzsteigerungen zu realisieren. Damit entwickelt sich die IT-Sourcingstrategie der Bundesministerien in Deutschland in dieselbe Richtung, wie sie weiter oben am Beispiel der Schweiz dargestellt wurde. Aktuell entstehen auf Bundesebene Ministerien-übergreifend verschiedene sogenannte Shared-Service-Center innerhalb der Verwaltungshierarchie. Im Bereich der Bundeswehr wurde über eine europaweite Ausschreibung ein Service Provider des Typs III (BWI-IT GmbH) gemeinsam mit den Unternehmen SIEMENS und IBM gegründet. Auch auf der Ebene der Bundesländer ist dieselbe Entwicklung zu beobachten. So beziehen alle Bundesländer IT-Service-Leistungen von Staatsbetrieben, Anstalten öffentlichen Rechts oder von spezialisierten Landesämtern (vgl. Abbildung 1). Schließlich sind auch auf kommunaler Ebene ähnliche Entwicklungen zu beobachten wie in der Schweiz. Hier sind die gegründeten Institutionen vornehmlich formiert als Zweckverband, Eigenbetrieb und GmbH im 100%igen kommunalen Besitz. Aber auch Anstalten öffentlichen Rechts und zuweilen Staatsbetriebe kommen als institutionelle Ausprägungen vor. Beispiele für Service Provider auf der kommunalen Ebene sind in Abbildung 2 (unvollständige Aufzählung) aufgeführt. Es gibt in Deutschland eine große Zahl kommunaler Rechenzentren. Jedoch stellen viele Kommunen auch noch selber entsprechende IT-Services zur Verfügung.

Bundesland	IT-Serviceprovider für Kommunen
Baden-Württemberg	Zweckverband Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart (KDRS), Kommunale Informationsverarbeitung Reutlingen Ulm (KIRU), Kommunale Informationsverarbeitung Baden-Franken (KIV BF), (alles Zweckverbände)
Bayern	Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB, Anstalt öffentlichen Rechts)
Berlin	IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ, Anstalt öffentlichen Rechts)
Bremen	Dataport (Mehrländeranstalt öffentlichen Rechts)
Hessen	ekom21 GmbH
Sachsen	Kommunale Informationsverarbeitung Sachsen (KISA, Zweckverband)
Sachsen-Anhalt	Kommunale IT-Union e.G. i.G. (KITU, Genossenschaft)

Abbildung 2: Bundesländer und darin geltende Eignerschaften für IT-Serviceprovider auf kommunaler Ebene.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend ergibt sich ein differenziertes, aber nicht komplettes oder vollständiges Bild zum IT-Sourcing in der Verwaltung. Vielfach wird die IT heute mehrheitlich oder zu Teilen in der Verwaltung drin behalten und nicht ausgelagert. Das kann sich mit künftigen Entwicklungen des E-Governments ändern. In der Schweiz und teilweise in Deutschland sind die IT-Serviceprovider mehrheitlich im zweiten Kreis angesiedelt. Damit genießen sie eine gewisse Autonomie. Die vier heute auf Bundesebene existierenden schweizerischen IT-Anbieter (unterschiedlicher Größe) erhalten ihren Leistungsauftrag vom nationalen Parlament (Ständerat und Nationalrat) in der Regel für vier Jahre. Ähnlichkeiten zwischen D und CH sind vorhanden.

Diese betreffen die Umsetzung (CH) oder die Diskussion der künftigen Umsetzung (D) von Shared Service Centern und Multi-Sourcing-Ansätzen, insbesondere in der Schweiz. Die Diskussion geht in der Schweiz jedoch wesentlich weiter. Das Ziel könnte sein z.B. Commodities über Dritte anbieten zu lassen oder die systemtechnische Infrastruktur der Fachanwendungen längerfristig auch an Dritte außerhalb der Verwaltung auszulagern (Beispiel Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und deren Workplace von IBM). Deutschland hat der Schweiz gegenüber einen Vorteil, weil über die Föderalismusreform II entsprechende Grundlagen für die Flexibilisierung und Zentralisierungen der IT Leistungserbringung verabschiedet wurden. Entsprechende Initiativen existieren in der Schweiz nicht. Mit dem NOVE-IT-Projekt auf Bundesebene hat die Schweiz vor ca. 10 Jahren einen Schritt vollzogen, der auf Bundesebene in Deutschland erst heute am Anlaufen ist. Die systematische Trennung von IT-Angebot und –Nachfrage. Die Bündelung der Angebote in Shared Service Centern. Die Auslagerung des IT Servicebezugs. Diese Entwicklungen sind aus der Sicht der deutschen Bundesverwaltung und teilweise auch in deutschen Bundesländern erst langsam am Entstehen. Noch sind entsprechende Strukturen nicht umfassend Realität. In der Schweiz ist diese Trennung mehrheitlich vollzogen. Wie sich im Laufe der Untersuchungen zeigte, ist, aufgrund der Diversität möglicher auslagerbarer Services, keine vollständige Erhebung zum Themenbereich IT-Out-sourcing in der Öffentlichen Verwaltung machbar. Insofern ging es eher darum, allgemeine Tendenzen zu eruieren, die künftig spezifisch zu vertiefen sind.

Literaturverzeichnis

- [BMIoJ] BMI/BMF (ohne Jahr): IT Steuerung Bund – Konzept des Bundesministeriums des Inneren und des Bundesministeriums für Finanzen, auf URL: http://www.cio.bund.de/cln_102/sid_DFF85ED764EEB35D3BCB7FC1596468D8/DE/IT-Angebot/IT-DLZ/it-dlz_node.html (Aufruf per 2010-03-31).
- [CIO08] CIO Bund (2008): https://www.cio.bund.de/cln_102/sid_DFF85ED764EEB35D3BCB7FC1596468D8/DE/IT-Angebot/IT-DLZ/it-dlz_node.html, Abruf am 31.03.2010
- [Ca03] Carr, N.G. (2003): IT doesn't matter, in: Harvard Business Review, May 2003, S.41 - S.49.
- [Cs06] Csoka, J. (2006): Sourcing-Alternativen für Gestaltung und Betrieb von Informationssystemen Schweizer Gemeinden: Eine Argumentenbilanz, Lizentiatsarbeit, Institut für Wirtschaftsinformatik der Universität Bern, Bern.
- [RRJ99] Ritz, A.; Rieder, S.; Jenzer, R. (1999): Die Evaluation des Projektes „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget FLAG“ – Erste Erfahrungen mit New Public Management in der Schweizerischen Bundesverwaltung, auf URL: <http://www.iop.unibe.ch/Dateien/Publikationen%20Ritz/Artikel%20SGVW%20Eval.%20FLAG.doc> (Aufruf per 2007-09-22; erstellt per 1999).
- [Sp07] Spicher, R. (2007): Neuausrichtung IDZ EDA – Auswirkungen auf das IT Controlling, Nicht veröffentlichte Diplomarbeit, Bern.
- [VDK08] Van Bon, J.; De Jong, A.; Kolthof, A.; Pieper, M.; Tjassing, R.; Van der Veen, A.; Verheijen, T. (2008): Foundations in IT Service Management basierend auf ITIL V3, Van Haren Publishing/itsmf, Zaltbommel.