

## 16. Zentrale IT-Beschaffung

Alle Dienststellen des Landes sind seit 2001 verpflichtet, ihren IT-Bedarf ausschließlich über die Datenzentrale als Zentrale IT-Beschaffungsstelle zu decken. Gleichwohl haben einige Behörden ihre IT-Beschaffungen nicht über die Zentrale IT-Beschaffungsstelle durchgeführt.

Vom Finanzministerium ist eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchzuführen, um den Entscheidungsträgern die notwendigen Steuerungsinformationen für die Bewertung des Erfolgs und Fortführung des Projekts „Zentrale IT-Beschaffung“ zur Verfügung zu stellen.

Der LRH empfiehlt, umgehend den reduzierten Personalaufwand der IT-Bedarfsstellen im Haushalt umzusetzen.

### 16.1 Vorbemerkung

Der LRH hat bereits in den Jahren 1997/98 einen Prüfungszyklus Beschaffung von Geräten der Informationstechnik (IT) begonnen.<sup>1</sup> Er hat im Rahmen der Prüfungen<sup>2</sup> festgestellt, dass

- gegen vergaberechtliche und haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen wurde,
- unwirtschaftliche Beschaffungsmaßnahmen über freihändige Vergaben erfolgt sind und
- die Korruptionsprävention nicht ausreichend beachtet wurde.

### 16.2 Ziele einer zentralen IT-Beschaffung

Der LRH hat eine Zentrale IT-Beschaffungsstelle empfohlen, da

- der Beschaffungsablauf verbessert werden muss,
- ausreichend geschultes und aktuell fortgebildetes Personal eine Einhaltung des Vergaberechts vermehrt sicherstellen kann,
- wirtschaftliche Beschaffungen z. B. durch die Zusammenfassung von Einzelaufträgen zu größeren Nachfragestückzahlen realisiert werden können,
- eine Reduzierung des Personaleinsatzes ermöglicht wird (Verzicht auf die Marktbeobachtung in jeder IT-Bedarfsstelle, Reduzierung des Fortbildungsbedarfs) und
- dies eine Standardisierung der IT-Ausstattung der Landesverwaltung fördern könnte.

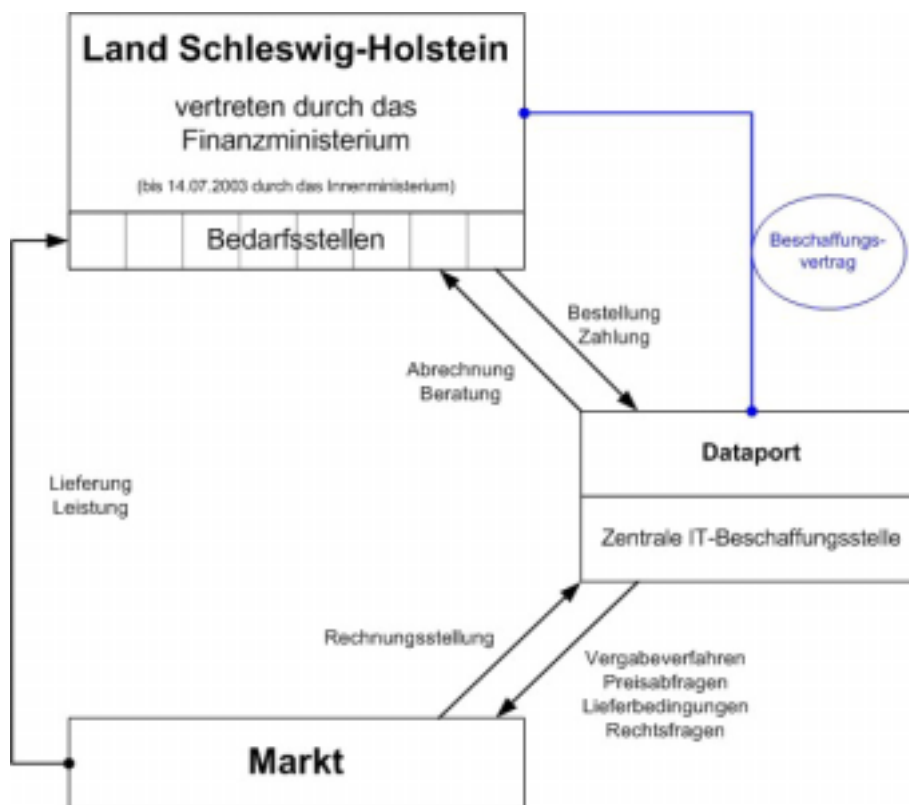
<sup>1</sup> Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 12.

<sup>2</sup> Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 16; Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 11; Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 18; Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 17.

### 16.3 Organisatorischer Aufbau der zentralen IT-Beschaffung

Mit Runderlass des Innenministeriums<sup>1</sup> wurden die IT-Bedarfsstellen darüber informiert, dass die Datenzentrale Schleswig-Holstein (Datenzentrale)<sup>2</sup> für die Laufzeit des Rahmenvertrags als **Zentrale Beschaffungsstelle** der Landesverwaltung für IT-Bedarf eingerichtet wurde. Der IT-Bedarf ist ab diesem Zeitpunkt ausschließlich über die Zentrale IT-Beschaffungsstelle zu decken. Die Vorschriften der Landesbeschaffungsordnung<sup>3</sup> zur zentralen Beschaffung von Standardbedarf sind sinngemäß anzuwenden.

Zwischen dem Land und der Zentralen IT-Beschaffungsstelle wurde am 20.12.2000 ein **Beschaffungsvertrag** abgeschlossen, der folgenden Beschaffungsprozess definiert:



Zwischen dem Land und der Zentralen IT-Beschaffungsstelle wurde am 20.12.2000 vereinbart, dass eine **Vergütung für die Leistungen der Zentralen IT-Beschaffungsstelle** in Höhe von 5 % der Artikel- bzw. Her-

<sup>1</sup> Zentrale Beschaffung von IT-Bedarf, Runderlass des Innenministeriums vom 07.02.2001, Amtsbl. Schl.-H. S. 42.

<sup>2</sup> Seit 01.01.2004: Dataport Anstalt des öffentlichen Rechts des Landes Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg, Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 15.01.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 45.

<sup>3</sup> Landesbeschaffungsordnung Schleswig-Holstein, Bekanntmachung des Innenministeriums vom 09.06.2000, Amtsbl. Schl.-H. S. 422.

stellerpreise inkl. MwSt. gezahlt wird. Der Vergütungssatz für Standardsoftwareprodukte beträgt 4 %. Die Rechnungsstellung gegenüber den IT-Bedarfsstellen erfolgt durch die Zentrale IT-Beschaffungsstelle.

**Wirtschaftlichkeitsberechnungen**, die den Aufwand der Zentralen IT-Beschaffungsstelle, avisierte Umsatzzahlen und -erlöse sowie mögliche Reduzierungen der Personalaufwendungen in den IT-Bedarfsstellen umfassen, wurden weder im Innenministerium noch bei der Zentralen IT-Beschaffungsstelle durchgeführt.

Das **Finanzministerium** hat die Wirtschaftlichkeitsberechnung bisher nicht vorgenommen, weil sich die Vergütung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle an die Sätze der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts (GMSH) anlehne bzw. deutlich darunter bleibe. Wie die wirtschaftliche Analyse der Nachbetrachtung der Jahre 2002 und 2003 zeige, liege der Kostendeckungsgrad für die Zentrale IT-Beschaffungsstelle in einem zufrieden stellenden Rahmen. Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass Dataport eine 2-Länder-Anstalt sei, sodass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Controllingmaßnahmen nur in Absprache mit dem Partner erfolgen können.

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO sind im Vorfeld für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Wirtschaftlichkeitsberechnungen in der Planungsphase bilden die Grundlage für die begleitende und abschließende Erfolgskontrolle. Ist das angestrebte Ziel nach den Ergebnissen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht im vollen Umfang zu verwirklichen, so ist zu prüfen, ob das erreichbare Teilziel den Einsatz von Mitteln rechtfertigt. In die Wirtschaftlichkeitsberechnung sind auch die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt sowie auf beteiligte landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts und auf privatrechtliche Unternehmen, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist, aufzunehmen.

Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung ist durchzuführen, um die notwendigen Steuerungsinformationen für die Bewertung des Erfolgs und ggf. Fortführung des Projekts zur Verfügung zu stellen.

Im Jahr 2002 wurden 66 % der **IT-Beschaffungen** im Gesamtvolumen von über 20 Mio. € über die Zentrale IT-Beschaffungsstelle durchgeführt, im Jahr 2003 stieg diese Quote auf 80 % des Beschaffungsvolumens (> 28 Mio. €).

Der Sonderbedarf „Informationstechnik“ ist durch die Zentrale IT-Beschaffungsstelle zu decken. Es gibt weder eine Beschränkung auf die Produkte des IT-Warenkorbs noch Ausnahmeregelungen für Produkte mit sehr spe-

ziellem Einsatzbereich. Auch besondere Eilbedürftigkeit, preiswertere Anbieter oder ein geringer Wert der Beschaffung sind keine Gründe für einen anderen Beschaffungsablauf.

Daher wäre eine 100 %ige Inanspruchnahme zu erwarten. Dass diese Quote noch nicht erreicht wurde, liegt daran, dass trotz des seit 2001 zwingend geltenden und regelmäßig von der Controllingstelle bekannt gegebenen Beschaffungserlasses immer noch IT-Bedarfsstellen ihre benötigten Produkte von anderen Anbietern mit der Begründung beziehen, es sei „billiger“, „schneller“ oder „einfacher“.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass die Landesbeschaffungsordnung inzwischen geändert worden sei.<sup>1</sup> Dataport sei demnach als Zentrale IT-Beschaffungsstelle etabliert und die Bedarfsstellen seien zur Nutzung verpflichtet.

Der LRH hat folgenden Personaleinsatz bei den einzelnen IT-Bedarfsstellen festgestellt:

- Beschaffungspersonal vor 2001: 3.066 Personentage,
- Beschaffungspersonal 2003: 2.130 Personentage.

Die Reduzierung beträgt somit 936 Personentage (31 % des Gesamtbestands). Einige Dienststellen haben trotz eines hohen Nutzungsgrads der zentralen Beschaffung ihr Personal nur um einen geringen Wert reduziert.

Bereits am 15.11.2002 stellte die Controllingstelle fest, dass die Reduzierung der Stellen, die im Bereich IT-Beschaffung eingesetzt sind, nicht den Erwartungen entspricht. Dies wurde damit begründet, dass *„in den Dienststellen ... noch zu viele Beschaffungstätigkeiten vorgenommen [werden], die eigentlich der Datenzentrale obliegen, z. B.: Abrechnung/Fakturierung mit Lieferanten, Geltendmachung von Preisänderungsansprüchen, Kontakte mit Lieferfirmen und Bewertung derer Preise, Marktbeobachtung. Dies gilt insbesondere für den Bedarf von Standardausstattung. Aber auch für die Beschaffung von Sonderbedarf sollte vermehrt auf die ... Datenzentrale zurückgegriffen werden.“*

**Der LRH empfiehlt, umgehend den reduzierten Personalaufwand der IT-Bedarfsstellen im Haushalt umzusetzen.**

Das **Finanzministerium** führt aus, dass eine Reduzierung des Personalaufwands in den IT-Bedarfsstellen und deren Umsetzung im Haushalt nur in den Ressorts erfolgen könne. Es dürfe bezweifelt werden, ob bei Dienststellen, die nur sehr kleinteilige Arbeitsanteile freisetzen, eine zähl-

---

<sup>1</sup> Landesbeschaffungsordnung Schleswig-Holstein, Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 18.02.2005, Amtsbl. Schl.-H., S. 205.

bare Freisetzung möglich sei, weil die Personen mit anderen, sonst vernachlässigten Aufgaben betraut worden seien.

#### 16.4 Finanzierung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle

Die Festsetzung der Entgelte der Zentralen IT-Beschaffungsstelle wurde nicht auf der Grundlage einer betriebswirtschaftlichen Kalkulation oder einer Wirtschaftlichkeitsberechnung ermittelt.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde von der **Zentralen IT-Beschaffungsstelle** folgende Begründung für die Festsetzung der Vergütung abgegeben:

*„Die Höhe des im Beschaffungsvertrag vereinbarten Entgelts für die Abwicklung von IT-Beschaffungen (5 %) wurde zwischen dem Innenministerium Schleswig-Holstein und der Datenzentrale nicht auf der Grundlage einer betriebswirtschaftlichen Kalkulation, sondern im Wege der Verhandlungen unter Berücksichtigung u. a. folgender Aspekte festgelegt:*

- *Marktpreis (GMSH nahm ca. 8 % für Standardbeschaffungen),*
- *Bestehende Personalkapazitäten und Prozesse im Bereich Vertriebsinnendienst und im Bereich Beschaffung der Datenzentrale,*
- *Erwirtschaftung zusätzlicher Deckungsbeiträge bei der Datenzentrale.*

*Die Fixierung eines Prozentsatzes ohne Mindestentgelt stellte aus folgenden Gründen ein Risiko dar:*

- *Bei der Einschätzung des zu erwartenden Bestellsatzes waren Innenministerium Schleswig-Holstein und Datenzentrale auf sehr vage Prognosen angewiesen. Bedingt durch die bis dahin in der Verantwortung der einzelnen Ressorts dezentral durchgeführten IT-Beschaffungen lagen keine gesicherten Werte vor.*
- *Die Datenzentrale musste die zur Gewährleistung der vertraglichen Reaktionszeiten erforderlichen Personalkapazitäten vorhalten, ohne sicher sein zu können, dass der Abruf entsprechender Leistungen und damit die Finanzierung der Bereitstellungskapazitäten gesichert war.*
- *Nicht bekannt war, wie die Bedarfsstellen des Landes sich bei der Realisierung ihres IT-Bedarfs verhalten würden, z. B. Zusammenfassung zu wenigen großen Aufträgen oder Einzelabwicklung vieler kleiner Bestellungen.*

*Andererseits sah die Datenzentrale in der Übertragung der Funktion einer zentralen IT-Beschaffungsstelle Chancen und positive Aspekte, und zwar u. a.*

- *„Türöffnerfunktion“ des Handelsgeschäfts für weitere damit verbundene Leistungen,*
- *ganzheitliche Kundenbetreuung ohne Verlust des Beschaffungsanteils,*
- *„Nutzung“ von bereits vorhandenen Kapazitäten,*

- *Unterstützung der Strategie des Innenministeriums Schleswig-Holstein, die Hard- und Softwareausstattung zu vereinheitlichen, um auf dieser Basis weitere standardisierte IuK-Dienstleistungen wirtschaftlich anbieten zu können.*

*Diese Optionen ließen einen Verzicht auf eine gesicherte, bereits am Anfang kostendeckende Kalkulation gerechtfertigt erscheinen.“<sup>1</sup>*

Der LRH verkennt nicht das geschäftspolitische Interesse der Zentralen IT-Beschaffungsstelle, neue Geschäftsfelder zu erschließen und ggf. Verluste im Handelsgeschäft durch zusätzliche Einnahmen in den Folgegeschäften zu kompensieren. Gleichwohl sind sowohl das Finanzministerium als auch die Zentrale IT-Beschaffungsstelle gefordert, den Aufbau und den Bestand einer Zentralen IT-Beschaffungsstelle sicherzustellen. Hierzu sind die erforderlichen betriebswirtschaftlichen Kalkulationen bzw. Wirtschaftlichkeitsberechnungen anzustellen und in regelmäßigen Abständen, zumindest bei Vertragsänderungen, zu evaluieren.

Die Zentrale IT-Beschaffungsstelle hat am 19.03.2004 für die Jahre 2002 und 2003 eine wirtschaftliche Analyse als Nachbetrachtung vorgelegt.

<b>Jahr</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Handelsumsatz zentrale IT-Beschaffung Landesbereich	6.979 T€	15.914 T€
5 % Marge	332 T€	758 T€
Personalaufwand <sup>2</sup>	585 T€	627 T€
Zinsgewinne Lizenzgeschäft	72 T€	107 T€
<b>Deckungsbeitrag</b>	<b>- 181 T€</b>	<b>238 T€</b>

Nach einem Verlust für das Geschäftsjahr 2002 konnte für 2003 ein Deckungsbeitrag in Höhe von 238 T€ erwirtschaftet werden.

Die positive Entwicklung ist im Wesentlichen durch die erhebliche Ausweitung des Handelsgeschäfts begründet. Der Umsatz stieg von rd. 7 Mio. € auf fast 16 Mio. €, ohne dass sich der Personalaufwand im vergleichbaren Umfang erhöhte. Wurden 2002 insgesamt 9 Personenjahre für das Handelsgeschäft eingesetzt, konnte der erheblich ausgeweitete Umsatz in 2003 mit insgesamt 9,5 Personenjahren realisiert werden.

Durch den Einsatz geeigneter Controllingwerkzeuge und -auswertungen wäre bereits in 2002 eine Ausweitung des Handelsgeschäfts (u. a. durch

<sup>1</sup> Schreiben Dataport vom 19.03.2004.

<sup>2</sup> Der Personalaufwand beinhaltet die Personalkosten, DV-Kosten, Gebäudekosten, Verwaltungskosten, Umlagen Personalverwaltung und sonstige Kosten.

die Einbeziehung aller IT-Bedarfsstellen der Landesverwaltung) und somit eine Senkung des Defizits erreichbar gewesen.

Die Einbeziehung aller IT-Bedarfsstellen setzt voraus, dass die notwendigen Umsatzdaten in der Zentralen IT-Beschaffungsstelle ausgewertet und mögliche Nachfragehemmnisse abgebaut werden.

Das Entgelt für die Zentrale IT-Beschaffungsstelle ist durch die Vereinbarung eines prozentualen Aufschlags auf die jeweiligen Beschaffungspreise in Höhe von 5 % direkt von den Beschaffungsumsätzen abhängig. Die vielfach von den IT-Bedarfsstellen geäußerte Kritik, die Zentrale IT-Beschaffungsstelle hätte kein Interesse an günstigen Beschaffungspreisen, da sich diese ungünstig auf die Marge auswirken, und die mangelnde Vergleichbarkeit der Preise der Zentralen IT-Beschaffungsstelle mit den Marktpreisen führen zu Akzeptanzproblemen.

Der LRH empfiehlt eine zentrale Finanzierung der IT-Beschaffungsstelle durch das Finanzministerium (Erstattung der Personalaufwendungen), um die Akzeptanz zu erhöhen und zur Kostentransparenz beizutragen.

Das **Finanzministerium** hat zugesagt, sowohl bei der Haushaltsplanaufstellung für das Jahr 2006 als auch bei der Erarbeitung eines neuen IT-Regelwerks zu prüfen, ob die angeregte zentrale Finanzierung der IT-Beschaffungsstelle die Akzeptanz der Zentralen IT-Beschaffungsstelle erhöhen und zur Kostentransparenz beitragen könnte. Damit würde der handelsgeschäftabhängige Aufschlag entfallen zugunsten einer jährlich auszuhandelnden Vorwegpauschale.

## 16.5 **Controllingstelle im Finanzministerium**

§ 10 des Beschaffungsvertrags regelt das Vertragscontrolling:

*„Die von der Datenzentrale übernommenen Leistungen einer zentralen IT-Beschaffungsstelle des Landes werden einem regelmäßigen Controlling durch das Land, vertreten durch das Innenministerium Schleswig-Holstein unterzogen. Die Datenzentrale verpflichtet sich, mit dem Innenministerium Schleswig-Holstein eine Controlling-Vereinbarung zu schließen. Es wird unter der Federführung des Innenministeriums Schleswig-Holstein eine Controlling-AG eingerichtet. Als Controllingmaßstäbe werden bestimmte und einvernehmlich zwischen Land und Datenzentrale festgelegte Kriterien wie z. B. Durchlaufzeiten, Ergebnisse aus Kundenzufriedenheitsumfragen oder die Anzahl geltend gemachter Reklamationen zugrunde gelegt.“*

Außer einer protokollierten Absichtserklärung und der Vorlage der Statistikauswertungen wurden keine Aktivitäten entwickelt, um ein kontinuierli-

ches, effektives Controllingsystem zu implementieren und auswertbare Berichte zu generieren. Die Controllingvereinbarung wurde nicht geschlossen.

Der LRH empfiehlt, umgehend die Vorarbeiten für die Controllingvereinbarung in Angriff zu nehmen und regelmäßig Berichte über die Ergebnisse und steuerungsrelevanten Erkenntnisse zu erarbeiten. Die Aufgabeninhalte für die Controlling-AG und die von der Zentralen IT-Beschaffungsstelle zu erstellenden Auswertungen (Statistiken, Marktbeobachtungen, Preisentwicklung etc.) sind in der vertraglich vereinbarten Controlling-Vereinbarung zu fixieren.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass die Aufgaben der Controllingstelle zur zentralen IT-Beschaffung ausgeweitet werden. Der LRH wurde gebeten, eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter als Berater(in) in die Controlling-AG zu entsenden. Der LRH ist diesem Wunsch nachgekommen.

Das Controlling der zentralen IT-Beschaffung durch das Innenministerium bzw. das Finanzministerium kann sich nicht auf die Mitwirkung in der Controlling-AG und gelegentliche Vergabeprüfungen bei der Zentralen IT-Beschaffungsstelle beschränken. Neben den einvernehmlich zu vereinbarenden Controllingmaßstäben müssen **weitere Basisdaten**, u. a. zum Nutzungsgrad der zentralen IT-Beschaffung, der personellen Auswirkung bei den IT-Beschaffungsstellen, Preis- und Konditionsvergleiche (Garantiezeiten, Lieferservice etc.) und der Wirtschaftlichkeit der IT-Beschaffungen, erhoben werden, um zu den notwendigen Steuerungsinformationen für die Optimierung der Beschaffungsprozesse zu gelangen. Darüber hinaus müssen die gewonnenen Basisdaten sowohl der Controlling-AG als auch der Controllingstelle im Finanzministerium interpretiert und aufbereitet werden. Der Bereich Controlling darf sich nicht auf Kontrollaufgaben beschränken.

## 16.6 **Effizienzsteigerung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle**

Der Wirkungsgrad der Zentralen IT-Beschaffungsstelle wird im Wesentlichen von den Faktoren

- Höhe der Nachfrage und
  - eingesetzte Kapazitäten
- bestimmt.

Die Zentrale IT-Beschaffungsstelle wird bisher noch nicht von allen IT-Bedarfsstellen mit der vollständigen Beschaffung des IT-Bedarfs betraut. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurden von den IT-Bedarfsstellen u. a. folgende Faktoren benannt:



- Defizite bei der Beratungsleistung und
- geringe Marktübersicht der Zentralen IT-Beschaffungsstelle.

Der LRH empfiehlt, durch organisatorische Veränderungen das Beratungsangebot auszuweiten, die Marktübersicht über Produkte, die die IT-Bedarfsstellen benötigen, zu erhöhen und Informationsdefizite zu beseitigen. Gleichzeitig muss durch Controllingmaßnahmen sichergestellt werden, dass die IT-Bedarfsstellen des Landes ausschließlich die Zentrale IT-Beschaffungsstelle für Beschaffungsmaßnahmen in Anspruch nehmen.

#### 16.7 **Beschaffungsprüfung bei den IT-Bedarfsstellen**

Auch bei dieser Prüfung konnten die typischen Fehler der IT-Bedarfsstellen, die bereits in mehreren Prüfungen des LRH<sup>1</sup> beanstandet wurden, festgestellt werden:

- Beschaffungen wurden nicht über die Zentrale IT-Beschaffungsstelle durchgeführt,
- die Auswahl der Vergabeart wurde nicht dokumentiert, Vergabevermerke wurden nicht erstellt,
- freihändige Vergaben erfolgten ohne dokumentierte Preisumfrage,
- die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von freihändigen Vergaben wurde nicht dokumentiert,
- Beschaffungen wurden ohne Begründung als „besonders dringlich“ deklariert und verstießen gegen den Grundsatz „Zahlung nach Leistung“ (§ 56 LHO) und das Jährlichkeitsprinzip (§ 45 LHO, „Dezemberfieber“).

**Die geprüften IT-Bedarfsstellen haben die Kritik des LRH und die aufgezeigten Fehler als positive Anregung aufgenommen und wollen künftig ihre IT-Beschaffungen ausschließlich über die Zentrale IT-Beschaffungsstelle durchführen.**

---

<sup>1</sup> Querschnittsprüfung „Beschaffung von Geräten der Informationstechnik“, Pr 1119/1997; „Beschaffung von Geräten der Informationstechnik in den Jahren 2001/02 im Innenministerium“, Pr 1336/2002; „Beschaffung von Geräten der Informations- und Kommunikationstechnik bei der OFD in den Jahren 1999 bis 2002“, Pr 1348/2002.