

21. Externe Berater - kein Allheilmittel

Externe Berater sind immer nur eine von mehreren Lösungsalternativen.

Personalengpässe allein reichen nicht aus, um eine externe Aufgabenwahrnehmung zu begründen. Grundsätze des Haushaltsrechts wie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten auch für die Beauftragung von Externen.

Das Land muss ein Interesse daran haben, eigenes IT-Know-how langfristig zu erhalten. Nur so können die Kernaufgaben des IT-Managements, wie Steuerungs- und Kontrollaufgaben, dauerhaft eigenständig wahrgenommen werden.

21.1 Mängel wiederholen sich

Der LRH hat 2002 die Reformvorhaben der Landesregierung geprüft und eine Bilanz der Modernisierung gezogen.¹ Er hat dabei folgende Defizite festgestellt:

- keine ausreichende Festlegung von Zielen,
- fehlende Ist- und Bedarfsanalysen,
- keine qualifizierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen² und
- Mängel bei der Evaluation und Dokumentation.

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme u. a. zugesagt, der Evaluation und Dokumentation von Reformvorhaben besondere Bedeutung beizumessen sowie die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Die festgestellten Mängel sind auch symptomatisch für IT-Projekte und haben sich seitdem in mehreren Prüfungen des LRH bestätigt.

21.2 Ausgangslage

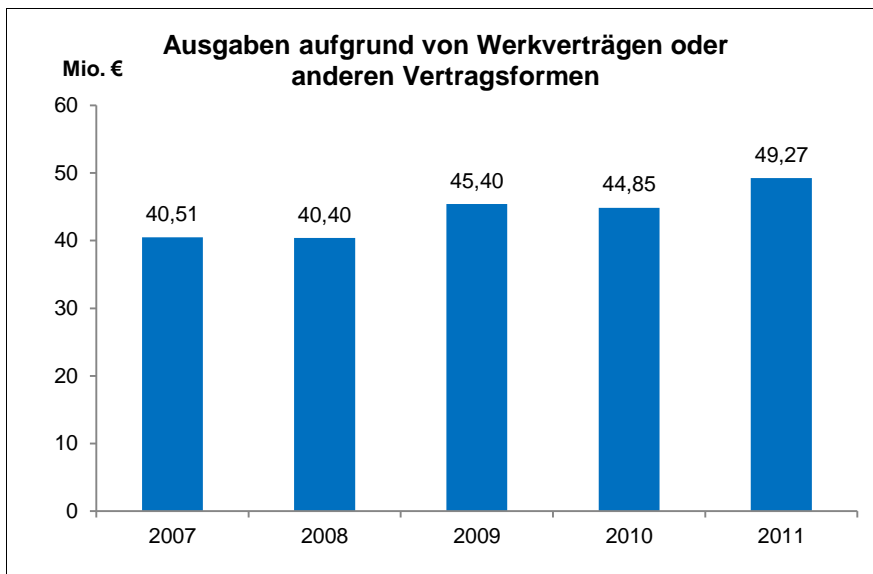
Das IT-Budget des Landes ist auf rund 100 Mio. € gedeckelt. Spielräume für neue IT-Maßnahmen sind nur noch in engen Grenzen vorhanden. Durch die angespannte Finanzlage des Landes stehen alle Ressorts unter dem Zwang zum Sparen und müssen nach Einsparpotenzialen suchen.

¹ Sonderbericht 2002 des LRH „Bericht des Landesrechnungshofs an den Landtag und an die Landesregierung gem. § 99 LHO über das Ergebnis der Prüfung Reformvorhaben der Landesregierung; Bilanz der Modernisierung“.

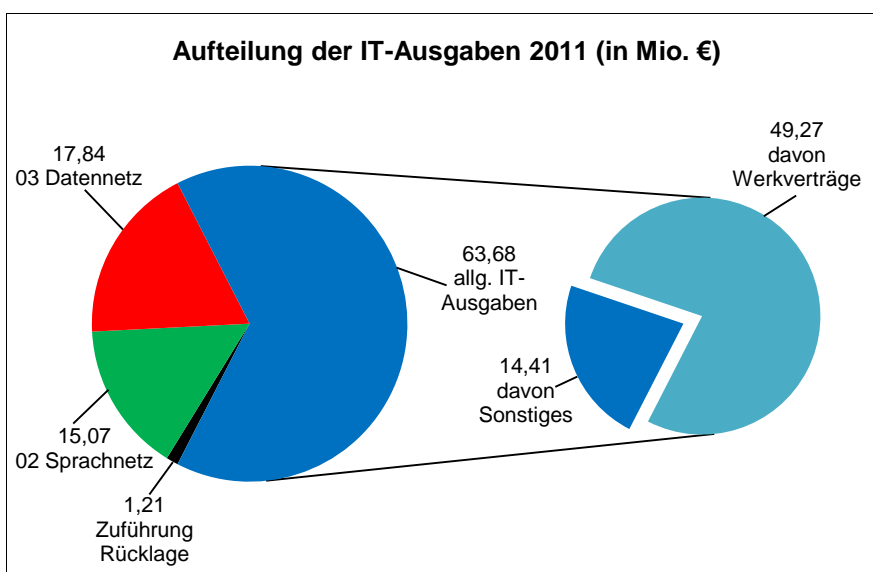
² § 7 Abs. 2 LHO: „Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“

Personal wird dabei auch aufgrund der demografischen Entwicklung zu einem kritischen Faktor. Das Land konkurriert mit anderen Dienstherrn und der Wirtschaft um qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber. IT-Aufgaben werden daher zunehmend auf externe Dienstleister verlagert. Dies führt zu einer zusätzlichen Belastung des IT-Budgets.

Der Anteil von Ausgaben aufgrund von Werkverträgen oder anderen Vertragsformen an den IT-Ausgaben hat sich zwischen 2007 und 2011 um fast 9 Mio. € erhöht.



Ausgaben aufgrund von Werkverträgen oder anderen Vertragsformen haben 2011 einen Anteil von 50 % am IT-Budget und von über 75 % an den allgemeinen IT-Ausgaben.



Das Zentrale IT-Management hat seit 2006 an einem Finanz- und Maßnahmencontrolling für die IT gearbeitet. Die eingeleiteten Veränderungsprozesse in der IT-Steuerung und im IT-Finanzmanagement haben bisher noch nicht zum gewünschten Erfolg geführt. Die Möglichkeiten, die Umsetzung von IT-Maßnahmen durch ein effektives IT-Management zu fördern, werden immer noch unzureichend genutzt.¹

21.3 Externe als Allheilmittel bei Personalengpässen?

Der LRH hat externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Bereich der IT in den Ressorts und der Staatskanzlei geprüft, die zwischen 2007 und 2011 erbracht wurden.

Externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen beschränken sich nicht nur auf die in der LHO benannten Gutachter- und Sachverständigenleistungen. Vielmehr werden darunter alle Leistungen subsumiert, die von Dritten außerhalb der Behördenstruktur entgeltlich erbracht werden, um die IT zu planen, zu konzipieren, umzusetzen und zu betreiben. Hierunter fallen auch Leistungen des zentralen IT-Dienstleisters Dataport.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass Dataport als zentralem IT-Dienstleister des Landes eine bedeutende Stellung zukomme. Als Beteiligung des Landes sei Dataport nicht als „Externer“ zu betrachten. Die Möglichkeiten des zentralen IT-Dienstleisters seien auslastend zu nutzen.

Der LRH verkennt nicht die Sonderrolle Dataports. Gleichwohl müssen auch bei der Beauftragung des zentralen IT-Dienstleisters eine ausreichende Steuerung und ein Controlling sichergestellt werden.

Externe werden oft als Allheilmittel, das heißt als Universalmittel zur Lösung aller Probleme, eingesetzt. Sie

- unterstützen bei der Erstellung von Leistungsbeschreibungen (was braucht die Verwaltung?),
- arbeiten an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit (welche Lösung soll umgesetzt werden?),
- erstellen IT-Konzepte (welche strategischen Ziele verfolgt die Verwaltung?) und
- nehmen klassische IT-Aufgaben (wie Programmierung oder Support) wahr.

¹ Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 18.

21.4 **Rahmenbedingungen gelten auch für externe Berater**

Der Einsatz von Externen kann helfen, auf die raschen Entwicklungszyklen der IT zu reagieren, Personalengpässe zu überbrücken und Wissensdefizite des eigenen Personals abzumildern. Ordnungsgemäß und wirtschaftlich kann die Beauftragung von Externen nur dann sein, wenn die Verwaltung planvoll handelt und die Rahmenbedingungen des Haushaltsrechts einhält.

21.5 **Von der Problemstellung zur Anforderungs- und Zielbeschreibung**

Bei Beginn der Überlegungen, eine IT-Aufgabe durch Externe erledigen zu lassen, sind die Anforderungen und Ziele zu definieren.

Der Ist-Zustand der Aufgabe und aufgetretene Mängel bzw. Defizite sind zu erfassen. Bei der Zielbeschreibung ist festzuhalten,

- was,
- in welcher Zeit,
- mit welchem Mitteleinsatz

erreicht werden soll und welche Maßnahmen dafür eingeleitet werden müssen.

Nur eine genaue Zielbeschreibung ermöglicht die notwendige Kontrolle während der Umsetzungsphase und schafft die Voraussetzungen für eine Evaluierung.

21.6 **Ist der Einsatz Externer zur Zielerreichung notwendig?**

Der LRH hat in den vergangenen Jahren festgestellt¹, dass IT-Projekte bei der Einführung stocken oder scheitern, weil die qualitativen und quantitativen Ressourcen (Sachmittel und Personal) für eine zügige und erfolgreiche Umsetzung fehlen. Gerade in Zeiten knapper Mittel ist das Land gefordert, nur die IT-Projekte anzugehen, für deren Einführung und Betrieb die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Vor einer externen Beauftragung müssen u. a. folgende Prüfschritte dokumentiert werden:

- Welches Wissen ist für welches Handeln erforderlich?
- Ist der Informationsbedarf unabweislich?
- Können die benötigten Informationen nicht durch interne Stellen der Landesregierung (andere Ressorts, nachgeordnete Behörden) oder durch Hochschulen des Landes beschafft werden?

¹ Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 18.

- Ist sichergestellt, dass Sachverständigenleistungen nicht doppelt in Auftrag gegeben werden?

Eine externe Beauftragung kommt nur dann infrage, wenn Personalengpässe nicht durch Qualifizierungsmaßnahmen oder Personalumschichtungen behoben werden können. Bereits vor jedem Projektstart muss sichergestellt werden, dass zumindest ausreichendes und entsprechend geschultes Personal bereitgestellt werden kann, um den Einsatz von Externen zu begleiten und mit den notwendigen Informationen aus der Verwaltung zu versorgen. Darüber hinaus muss das eigene IT-Personal nach Beendigung der Tätigkeit Externer in der Lage sein, die Aufgabenerledigung eigenständig fortzuführen.

Es dürfen zudem nur solche Aufgaben auf Externe übertragen werden, die nicht zu den Kernaufgaben des IT-Managements gehören, dies gilt insbesondere für Steuerungs- und Kontrollaufgaben.

21.7 **Wirtschaftlichkeit beim Einsatz Externer fraglich**

Allein der Mangel an eigener personeller Ressource reicht nicht aus, um zu begründen, dass Externe die Aufgaben wahrnehmen sollen. Häufig wird das Argument vorgebracht, das fachliche Know-how des eigenen IT-Personals reiche nicht aus, die neuen bzw. geänderten Aufgaben sachgerecht wahrzunehmen.

Die Regelungen der LHO werden missachtet. Alternativen zu einer externen Beauftragung werden nicht betrachtet. Allenfalls werden die Angebote verschiedener Externer gegenübergestellt.

Vor einer Entscheidung muss die Wirtschaftlichkeit der externen Aufgabenwahrnehmung in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgewiesen werden. Dort müssen nicht nur Lösungsalternativen wie z. B. die Aufgabenwahrnehmung durch eigenes Personal dargestellt und monetär bewertet werden. Auch bei der Beauftragung von Externen sind eigene Personalaufwände für die Steuerung und Kontrolle der Externen zu berücksichtigen. Zudem muss sichergestellt werden, dass ein Wissenstransfer stattfindet, der die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dazu befähigt, entsprechende Aufgaben zukünftig selbst wahrzunehmen.

21.8 **Leistungs- und Vertragscontrolling - nur unter erschwerten Bedingungen möglich**

Bisher ist ein effektives und effizientes Leistungs- und Vertragscontrolling nicht möglich, weil die Voraussetzungen dafür nicht geschaffen wurden.

Vertragsinhalte, Leistungsbeschreibungen und Preise sind vom Verhandlungsgeschick der handelnden Personen abhängig und weichen oft voneinander ab. Verträge sind nicht immer so formuliert, dass die vereinbarte Leistung und die Abrechnungsmodalitäten zweifelsfrei aus den Vertragsklauseln abgeleitet werden können. Die mangelnde Transparenz fördert Konflikte der Vertragspartner bei der Leistungsabwicklung.

Die IT-Beauftragten haben diese Problematik schon 2007 erkannt. Es wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die einheitliche Leistungsbeschreibungen und Musterverträge erarbeiten sollte. Die Arbeiten wurden bisher nicht zum Abschluss gebracht.

Nur durch eine einheitliche Vertragsgestaltung werden Leistungen ressortintern und -übergreifend vergleichbar und ein effizientes Vertragscontrolling möglich.

21.9 **Finanzministerium bestätigt Defizite**

Das **Finanzministerium** weist auf die Bedeutung des Einkaufs fremder Beratungs- und Unterstützungsleistungen für die Funktionsfähigkeit der IT hin.

Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zwingt aber dazu, Bedarf und Erforderlichkeit der Maßnahmen nachprüfbar festzustellen sowie Bestellung und Steuerung fremder Leistungen in eigener Zuständigkeit sachgerecht sicherzustellen. Dies gelte es zu verbessern.