

**Erfolgsfaktoren für das Outtasking von niedersächsischen
Informations- und Kommunikationsdienstleistungen**

Diplomarbeit

Zur Erlangung des Grades eines Diplom-Ökonomen der
Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hannover

Vorgelegt von

Name: Neuendorf

Vorname: Mike



Erstprüfer: Prof. Dr. Michael H. Breitner

Hannover, den 02.04.2006

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Betriebe von Bund, Land und Kommunen.....	5
2.1 Rechtsvorschriften	7
2.2 Aufgaben öffentlicher Betriebe	9
2.2.1 Stärken öffentlicher Betriebe	10
2.2.2 Schwächen öffentlicher Betriebe.....	12
2.3 Vergleich verschiedener Rechtsformen.....	13
3. Bewältigung öffentlicher Aufgaben in Outtasking Szenarien für Informations- und Kommunikationsdienstleistungen.....	18
3.1 Service und Prozessorientierung.....	19
3.2 „IT Infrastructure Library“ (ITIL)	21
3.3 Erarbeitung einiger outtasking-fähiger Geschäftsprozesse	26
3.4 Ausgewählte Betriebsmodelle.....	28
3.4.1 Public Private Partnership	29
3.4.2 Outsourcing	31
4. Praxisbeispiele für mögliche Betriebsmodelle	33
4.1 Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (G.E.B.B.)	33
4.1.1 Fuhrparkservice GmbH	34
4.1.2 LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft	35
4.2 IT Outsourcing der Bundeswehr (Herkules) und die Entwicklung einer Steuersoftware Fiscus GmbH.....	37
4.3 Linux München (Softcon Gonicus).....	38
4.4 Enercity	39
5. Bewertung der in dieser Arbeit untersuchten Betriebsmodelle für die Ausgliederung der niedersächsischen Informations- und Kommunikationsdienstleistungen.....	40
5.1 Öffentliche Betriebe	41
5.2 Public Private Partnership	42
5.3 Outsourcing.....	44
5.4 Vergleich der Betriebsmodelle	45
5.5 Erfolgsfaktoren für die Ausgliederung der niedersächsischen Informations- und Kommunikationsdienstleistungen.....	49

6. Fazit	61
I. Abkürzungsverzeichnis	64
II. Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	65
III. Literaturverzeichnis	66
IV. Literaturverzeichnis Internet-Links	68

1. Einleitung

Im Rahmen des „Arbeitsprogramm Verwaltungsmodernisierung Phase zwei“ wurden acht Vorhaben vom Kabinett des Landes Niedersachsen am 19.04.2005 beschlossen. Eines der Vorhaben lautet „Strategische Neuausrichtung des Einsatzes der IT in der niedersächsischen Landesverwaltung“.¹ Hier soll unter anderem die Hard- und Software standardisiert werden, eine Zusammenführung der Informationstechnologie mit der Telekommunikation und eine Vereinheitlichung und Konsolidierung der Serverlandschaft stattfinden.² Auf diesen Vorhaben aufbauend wurde von dem Informatik Zentrum Niedersachsen (IZN) eine qualifizierte Marktanalyse durchgeführt, in der auch die „IP-Telefonie“ Berücksichtigung fand.³ Dieses Vorhaben soll vor allem die Kommunikationsfähigkeit und die Servicequalität der Behörden steigern, indem neue Dienstleistungen wie z. B. E-Government angeboten werden. Außerdem erhofft man sich mit der Standardisierung und der „IP-Telefonie“ Kosten zu senken. Diese Arbeit soll eine Empfehlung für die Umsetzung dieses Vorhabens geben, indem Erfolgsfaktoren für das Outsourcing von Informations- und Kommunikationsdienstleistungen der öffentlichen Hand ermittelt werden. Um die Erfolgsfaktoren bestimmen zu können, muss erst das geeignete Betriebsmodell ermittelt werden; mit Betriebsmodell ist die Art der Durchführung gemeint, denn dem Staat stehen viele Varianten zur Verfügung: z. B. der Eigenbetrieb, das Public Private Partnership oder das Outsourcing. Zu beachten ist dabei, dass immer mehr Aufgaben aus Kostengründen ausgegliedert werden, da Ländern und Kommunen das Geld für viele Aufgaben fehlt.⁴ Außerdem müssen sich öffentliche Betriebe immer mehr dem Wettbewerb mit Privatunternehmen stellen, hervorgerufen durch die von der Europäischen Union (EU) deregulierten und geöffneten Märkte.⁵ Dies führt dazu, dass die Kommunen versuchen sich auf ihre Kernaufgaben zu beschränken, wie dies auch Privatunternehmen tun, die sich im starken Wettbewerb befinden. Im Unternehmen werden deshalb immer mehr kernferne Geschäftsprozesse ausgegliedert und an externe Dienstleister übertragen.⁶ Diesem Trend folgend könnte das Outsourcing auch für die öffentliche Hand eine Möglichkeit sein neue Potentiale auszuschöpfen. Doch dabei muss beachtet werden, dass einige Aufgaben ausdrücklich vom Staat wahrgenommen werden müssen oder deren Durchführung garantiert sein soll.

¹ Vgl. http://www.reformzeit.niedersachsen.de/master/C15126212_N2452553_L20_D0_I2153585.html

² Vgl. http://www.reformzeit.niedersachsen.de/master/C15126212_N2452553_L20_D0_I2153585.html

³ Vgl. http://www.izn.niedersachsen.de/master/C8496145_N7910370_L20_D0_I3654280.html

⁴ Vgl. Mackeben, A. S.16

⁵ Vgl. Edeling, T., Stölting, E. Wagner, D. S.9

⁶ Vgl. M. Hollekamp S.2 f

Diese Aufgaben dürfen durch eine Privatisierung nicht vernachlässigt werden - der Nahverkehr wäre ein Beispiel, das viele Städte gern fremd vergeben würden weil er viel Geld kostet, doch die Kommunen sind verpflichtet allen Bürgern ein Maß an Beweglichkeit zur Verfügung zu stellen.⁷ In unserem Fall ist gerade der Bereich Datenschutz und innere Sicherheit betroffen, da auch die Datenverwaltung und Kommunikationen der Polizei und der Finanzämter berührt sind und dies sind Bereiche, die in der staatlichen Verantwortung liegen. Darum muss bei der Analyse eines Betriebsmodells die rechtliche Seite genauso berücksichtigt werden wie die ökonomische. So werden in dieser Arbeit im zweiten Kapitel zuerst relevante Rechtsvorschriften betrachtet - das betrifft z. B. die Niedersächsische Gemeinde Ordnung, die dem Land die Legitimation gibt wirtschaftlich tätig zu werden.⁸ Im nächsten Abschnitt wird ein Überblick über die Aufgaben gegeben, die die öffentlichen Unternehmen tätigen und deren Stärken und Schwächen analysiert. Dann wird ein Abriss über mögliche Rechtsformen öffentlicher Betriebe vorgenommen, die auf ihre Eigenschaften untersucht werden. Im dritten Kapitel werden Outtasking-Szenarien erarbeitet. Hierfür wird erst die Service- und Prozessorientierung betrachtet, dies geschieht unter dem Gesichtspunkt der „Information Technology Infrastructure Library“ (ITIL). Daraufhin werden mögliche technische Umsetzungen betrachtet, hierbei wird es um die IT-Infrastruktur gehen. Zum Abschluss von Kapitel 3 werden mögliche Betriebsmodelle wie das Public Private Partnership und das Outtasking geprüft. Im Kapitel 4 wird ein Blick auf ausgewählte Praxisbeispiele geworfen, wie z. B. die Fuhrparkservice GmbH und Limux München (dabei geht es um ein Projekt der Stadt München, in der die Betriebssoftware von Windows NT auf Linux umgestellt werden soll). Von diesen Beispielen sollen Rückschlüsse für das Outsourcing von Informations- und Kommunikationsdienstleistungen des Landes Niedersachsen und für die Wahl eines Betriebsmodells gewonnen werden. In Kapitel fünf wird versucht, aus den gewonnenen Informationen ein Betriebsmodell zu erschließen und die Erfolgsfaktoren für dieses Modell zu bestimmen. Im letzten Kapitel wird ein Fazit des Erarbeiteten erstellt und eine Prognose für die Umsetzung des Vorhabens des Landes Niedersachsen getroffen. Die Motivation dieser Arbeit entsteht aus dem Bedürfnis der öffentlichen Hand, Empfehlungen für das Outtasking von Informations- und Kommunikationsdienstleistungen bereitzustellen, da sich große Teile der Outsourcingliteratur nur mit dem Outsourcing für Privatunternehmen beschäftigen und die Literatur für Public Private Partnership kaum auf Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) abstellt.

⁷ Vgl. http://www.landtag-niedersachsen.de/gesetze/Gesetzestexte/nds_verfassung_text.htm#Pr%E4ambel

⁸ Vgl. R. Thiele S.90 ff

Meine Motivation für dieses Thema (Erfolgsfaktoren für das Outtasking von niedersächsischen Informations- und Kommunikationsdienstleistungen) erschließt sich aus meinem bisherigen Studienverlauf, indem ich meine Schwerpunkte auf die Wirtschaftsinformatik und die Volkswirtschaftslehre mit dem Bereich öffentliche Finanzen gelegt habe. Diese Schwerpunkte habe ich nach meinem Interesse gewählt, und so ist auch diese Diplomarbeit mit ihrer Verbindung von Wirtschaftsinformatik und öffentlichen Finanzen genau meinem Interesse angepasst.

2. Betriebe von Bund, Land und Kommunen

In diesem Kapitel werden die Betriebe der öffentlichen Hand untersucht, um festzustellen welche Betriebsform sich am besten eignet, das Vorhaben der Phase 2 - die Neuordnung der Informations- und Kommunikationsinfrastruktur - umzusetzen. Es werden folgende Eigenschaften überprüft:⁹

- kann der Betrieb gesamtgesellschaftlich rational geführt werden (das heißt ist der Betrieb in der Lage, nicht nur wirtschaftlich zu arbeiten sondern auch andere wünschenswerte Ziele wie Umweltschutz und ähnliche volkswirtschaftliche Ziele zu sichern)
- ist er instrumentell nutzbar (lässt sich der Betrieb von Politikern steuern)
- kann der Betrieb flexibel handeln
- wie gut lässt sich der Betrieb und die Arbeiter kontrollieren
- ermöglicht die Betriebsform Vorteile bei der Besteuerung oder Subventionsinanspruchnahme

Die gesamtgesellschaftliche Rationalität wird als Kriterium gewählt, da öffentliche Betriebe nicht nur ökonomische Ziele verfolgen dürfen; in der Niedersächsischen Gemeindeverordnung heißt es unter § 114 Satz 1 „Unternehmen sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit das mit ihrer Aufgabe der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist. ...“¹⁰, das heißt das Unternehmen darf nur Gewinne erzielen, wenn dadurch sein Zweck nicht beeinträchtigt wird. Ein Beispiel hierfür ist der Personennahverkehr, denn nach Niedersächsischem Nahverkehrsgesetz § 2 Abs. 4 Satz 1 soll der Aufgabenträger wie folgt handeln: „das Bedienungsangebot soll sich nach den Bedürfnissen der Bevöl-

⁹ Vgl. Landerer, C. und Röhrich, D. S.101

¹⁰ Siehe R. Thiele S.98

In den Tabellen gibt es zwei Arten von Erfolgsfaktoren: erstens die Hauptfaktoren (kursiv dargestellt), die das Outsourcing im Wesentlichen beeinflussen und die mit Hilfe der zweiten Faktoren, den Einflussfaktoren, positiv oder negativ korrelieren. Durch die Pluszeichen wird die Stärke des Einflusses gekennzeichnet, wobei fünf Pluszeichen für starken und ein Pluszeichen für geringen Einfluss stehen.

6. Fazit

Immer häufiger werden nötige Investitionen im öffentlichen Sektor hinausgeschoben, da das nötige Geld für Modernisierungen fehlt; dies trifft auch auf die Informations- und Kommunikationstechnologie zu, obwohl gerade in diesem Bereich die Entwicklung nicht stillsteht. Eine Lösung dieser Probleme scheint die Privatisierung von Eigenbetrieben zu sein, was viele Beispiele gerade im Bereich der Daseinsvorsorge zeigen, hier werden immer häufiger Aufgaben wie Wasser-/Abwasserversorgung durch private Gesellschaften übernommen, die im Besitz der Kommune sind, an denen sich aber auch Privatinvestoren beteiligen. Dies zeigt sich gerade bei den Stadtwerken wie z. B. der Hannover Stadtwerke AG. Die Privatisierung nimmt aufgrund der Finanzprobleme der öffentlichen Kassen immer weiter zu und macht sogar vor der Staatsicherheit nicht halt, wie das Land Thüringen zeigt, das private Beteiligungen sogar beim Betrieb einer Strafvollzugsanstalt zugelassen hat, wenn auch mit vorübergehendem Zweck¹⁴⁵ - und das obwohl die Gründung privatrechtlicher Unternehmen mit vielen rechtlichen Schwierigkeiten verbunden ist, denn die Niedersächsische Gemeindeordnung schreibt z. B. vor, dass nur privatrechtliche Gesellschaften gegründet werden dürfen, deren Haftung auf ein wirtschaftliches Maß begrenzt ist, doch selbst bei der GmbH und der AG ist das nicht sicher, denn eventuell besteht ein Durchgriffsrecht auf das Vermögen der Gesellschafter, das Urteil des BGH ist hierzu noch nicht gefällt.¹⁴⁶ Auch sonst sind die privatrechtlichen Unternehmen den öffentlich-rechtlichen unterlegen, was Steuersubventionen und auch die Haftung betrifft. Alternativen, um Privatinvestoren an Kosten und Risiken zu beteiligen, liefern das PPP und das Outsourcing. Auch hier gibt es einige rechtliche Fallstricke zu beachten, aber es scheint mir eine gute Lösung zu sein, da diese Varianten deutlich mehr Spielraum bieten als der Eigenbetrieb. Damit diese Fallstricke umgangen werden, müssen einige Erfolgsfaktoren berücksichtigt werden. Zu Beginn muss das Projekt geplant werden, denn Planung ist ein bewusster geistiger Prozess, durch den zukünftiges Geschehen gestaltet werden soll, dies ist ein

¹⁴⁵ Vgl. A. Mackeben S.15 f

¹⁴⁶ Vgl. A. Mischke S.3 f

unsicheres Vorgehen aber rational, da es bewusst und zielgerichtet ist.¹⁴⁷ Ein wichtiger Teil der Planung ist die Partnerwahl, da von dem geeigneten Partner das ganze Projekt abhängt. Je größer die spezifischen Fähigkeiten des Outsourcingdienstleisters, umso mehr Vertrauen entsteht zum Outsourcingdienstleister und so erfolgreicher das Outsourcing; auch die Ressourcenvorteile des Dienstleisters haben einen positiven Einfluss auf das Outsourcing. Es ist also wichtig Informationen über die möglichen Partner zu bekommen, dafür sollte ein geeignetes Vergabeverfahren gewählt werden. Bei einem derartig komplexen Thema wie dem Outsourcing von IKT sollte ein zweistufiges Verfahren gewählt werden, so dass man vor der Angebotsabgabe die besten Unternehmen auswählen kann und nach Abgabe des Angebots nur eine überschaubare Menge von Angeboten prüfen muss; ein solches Verfahren wäre das nicht offene Verfahren. Doch zu Beginn der Planung sollte eine Kosten- und Nutzen-Analyse durchgeführt und geprüft werden, ob das Produkt dem Kunden von Nutzen ist - deshalb sollten die Erwartungen der Kunden analysiert werden.¹⁴⁸ Im Fall der Modernisierung der IKT-Infrastruktur des Landes gibt es zwei Kundengruppen, die betrachtet werden müssen: zum einem die Angestellten des Landes, deren Arbeit durch die Modernisierung effizienter gestaltet werden und zweitens die Bevölkerung, die von neuen Internetangeboten profitieren soll, da sie viele Dinge von zuhause aus tätigen kann. Eine geringere Strukturkomplexität wirkt sich ebenfalls positiv auf das Outsourcing aus. Die Strukturkomplexität wird durch drei Faktoren beeinflusst: erstens die Standardisierung von Geschäftsprozessen, zweitens Erfahrung mit Outsourcing und drittens gegenseitiges Vertrauen. Diese drei Faktoren unterstützen das Outsourcing, auch wenn dies durch die Empirie nicht eindeutig nachweisbar ist. Gerade das Vertrauen der Unternehmen zueinander ist sehr wichtig, da Verträge nicht in der Lage sind, die Zukunft voranzuplanen und um die nötige Flexibilität zu erhalten, sollte der Vertrag nicht überreglementiert werden. Außerdem profitiert das Outsourcing von einer einfachen Steuerung und Kontrolle - hier ist vor allem ein geschicktes Anreizsystem vorteilhaft, da es beide Seiten dazu bringt an einem Strang zu ziehen. Wie aus den letzten beiden Punkten zu erkennen ist, sind der Vertrag und die richtige Gestaltung von großer Bedeutung. Hier ist vor allem wichtig dass die Rechtsvorschriften beachtet werden, gerade was den Personal-Übergang und den Ressourcen-Austausch betrifft. Das Preismodell ist auch ein Faktor, der einen positiven Einfluss auf das Outsourcing haben kann. Doch der entscheidende Faktor ist das Geschäftsmodell, denn kein Projekt kann bestehen wenn es mehr Kosten verursacht als es Nutzen spendet. Deshalb sollten die Geschäftsmodelle auf ein nachhaltiges Konzept aufbauen, das heißt

¹⁴⁷ Vgl. H. U. Küpper S.63

¹⁴⁸ Vgl. A. Scharf u. B. Schubert S.12

dass es zukünftige Ereignisse versucht zu berücksichtigen, was im Rahmen der IKT meist mit der Entwicklung der Technologie zusammenhängt. So sollte die neue IKT-Infrastruktur derart gestaltet sein, dass neue Potenziale genutzt und vorhandene weiterentwickelt werden können.¹⁴⁹ Der Vertrag sollte auch einen Katastrophenplan enthalten oder dessen Erstellung verlangen, damit einer Katastrophe wie einem Feuer mit einem zielgerichteten Vorgehen begegnet werden kann, um die Auswirkungen der Katastrophe zu mindern und den Betrieb schnellstmöglichst wieder aufnehmen zu können. Auch die vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses sollte unbedingt berücksichtigt werden, damit beim Scheitern des Vertrags klar ist wer welche Pflichten hat, wer welche Ressourcen erhält und wer die Personalverantwortung hat. Das Personal ist nicht zu vernachlässigen, denn wenn sich die Mitarbeiter sträuben (wenn sie sich z. B. weigern beim Personal-Übergang teilzunehmen), wird dies den ganzen Outsourcingprozess blockieren. Deshalb ist es wichtig, dass das Personal von Anfang über die Konsequenzen des Outsourcing informiert ist, aber auch die Folgen deutlich vermittelt bekommt, wenn es nicht zum Outsourcing kommt. Außerdem sollte das beteiligte Personal mit in den Outsourcingprozess mit eingebunden werden, damit sie ihr Potential und ihre Erfahrungen mit einfließen lassen können. Es sollte auch darauf geachtet werden nicht das komplette Personal auszulagern, damit Potential und Know-How im Unternehmen erhalten bleiben, um die Abhängigkeit vom Dienstleister nicht zu groß werden zu lassen. Die Verwendung von ITIL ist zwar nicht zwingend, aber ist durchaus dazu in der Lage das Potential der IT deutlich zu erhöhen, was auch einen positiven Einfluss auf das Outsourcing hat. Abschließend bleibt zu sagen, dass geeignete PPP-Modelle und Outsourcing-Modelle durchaus zu empfehlen sind, wenn es um die Modernisierung von IKT geht - sie bieten Vorteile gegenüber den Eigenbetrieben der öffentlichen Hand, egal ob es sich dabei um privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Unternehmen handelt. Am besten geeignet sind meiner Meinung nach die in dieser Arbeit beschriebenen Modelle Outtasking und Contracting.

¹⁴⁹ Vgl. A. Möller u. A. Rolf S.19