

ISPRAT Whitepaper

# IT-Kooperationen

*Teil 1: Kontext, Lösungsoptionen und Rahmenbedingungen*

Dr. Dirk Graudenz, Gerd Schramm

**Herausgeber:**

Matthias Kammer, Marie-Therese Huppertz, Horst Westerfeld

## IT-KOOPERATIONEN

### Teil 1:

### Kontext, Lösungsoptionen und Rahmenbedingungen

*ISPRAT Whitepaper*

#### Herausgeber:

**Matthias Kammer** (Dataport, Vorstandsvorsitzender von ISPRAT), **Marie-Therese Huppertz** (SAP, Stellvertretende Vorstandsvorsitzende von ISPRAT), **Staatssekretär Horst Westerfeld** (CIO des Bundeslandes Hessen, Geschäftsführer von ISPRAT)

#### Autoren:

**Dr. Dirk Graudenz** (ISPRAT e.V.),

**Gerd Schramm** (Dataport)

Dieses Dokument entstand begleitend zur Tätigkeit der Arbeitsgruppe „IT-Kooperationen“ des ISPRAT e.V., in der unter der Federführung von Dr. Lothar Mackert seit Anfang 2009 interdisziplinär und unter Beteiligung von Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft verschiedene Aspekte dieses Themas diskutiert worden sind. Die Autoren dieses Dokuments bedanken sich sehr herzlich für Anregungen seitens der Mitglieder der Arbeitsgruppe und für die kritische Reflexion der hier vorgestellten Inhalte.

Es ist geplant, dieses Dokument mit dem Fortschreiten der Diskussionen in der Arbeitsgruppe durch einen zweiten Teil zu ergänzen, in dem wir die Lösungsoptionen für IT-Kooperationen betrachten und deren Erfolgsfaktoren detailliert analysieren werden.

## Inhalt

<b>IT-KOOPERATIONEN: EINE STANDORTBESTIMMUNG</b>	<b>1</b>
<b>DIE IT DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS: BEDEUTUNG UND HERAUSFORDERUNGEN</b>	<b>7</b>
<b>LÖSUNGSOPTIONEN: FORMEN VON IT-KOOPERATIONEN</b>	<b>14</b>
<b>RAHMENBEDINGUNGEN FÜR IT-KOOPERATIONEN IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR</b>	<b>21</b>
<b>THESEN ZU IT-KOOPERATIONEN</b>	<b>26</b>
<b>ZU DEN AUTOREN</b>	<b>29</b>

## IT-KOOPERATIONEN: EINE STANDORTBESTIMMUNG

Die Bedeutung der Informationstechnik (IT) für den öffentlichen Sektor nimmt stetig zu: Die meisten Prozesse in den Verwaltungen sind mittlerweile IT-unterstützt, in vielen Fällen hängt deren Leistung sogar vollständig von der eingesetzten IT ab. Damit steigen die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der IT, und das in einem Umfeld knapper werdender öffentlicher Mittel und struktureller Herausforderungen wie der des zunehmenden Fachkräftemangels.

Die Leistungen der Informationstechnologie sind zwar in vielen Fällen *per se* komplexer Natur, aber letztlich doch Commodity-Leistungen, d.h. sie können grundsätzlich einheitlich erbracht werden. Dadurch bietet sich die Möglichkeit, durch Mengeneffekte große Skaleneffizienzen zu erzielen – ähnliche IT-Leistungen können gebündelt und kostengünstig „eingekauft“ werden. In der Privatwirtschaft ist deshalb häufig das Erbringen von IT-Leistungen organisatorisch von den Fachprozessen getrennt: Entwicklung und Betrieb der IT übernimmt dann entweder eine zentralisierte interne IT-Einheit oder ein externer Dienstleister auf der Grundlage eines Outsourcing-Vertrags bzw. in Form einer strategischen Partnerschaft. In der Regel geht dies mit einer Professionalisierung sowohl der IT-Governance (insbesondere durch eine klare Trennung der Angebots- und Nachfragerollen) als auch der IT-Architektur einher.

Die Zusammenarbeit in der eben beschriebenen Form lässt sich mit dem Begriff „IT-Kooperation“ gut fassen. Dieser Begriff betont im Gegensatz zum Begriff „Outsourcing“, dass der Bezug von IT-Leistungen unternehmensintern oder von Externen wegen der hohen Komplexität der IT-Leistungen andere Prozesse erfordert als einfache Beschaffungs- und Betriebsvorgänge. „Kooperation“ kann gleichzeitig im doppelten Sinn verstanden werden: zum einen als Kooperation zwischen Facheinheit und IT-Leistungserbringer, zum anderen als Kooperation zwischen verschiedenen IT-Dienstleistern, die im Zuge der Professionalisierung der IT-Leistungserbringung organisatorisch zusammengeführt werden.

Insgesamt ist der öffentliche Sektor in puncto IT-Kooperationen bisher weitaus zurückhaltender als die Privatwirtschaft. Für die beiden grundsätzlich möglichen Modelle der öffentlich-öffentlichen Partnerschaft (ÖÖP) und der öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP) lassen sich jedoch bereits durchaus prägnante Beispiele finden. Hier einige Beispiele für ÖÖP:

- **Dataport** ist der IT-Dienstleister für die vier Bundesländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern<sup>1</sup> und Schleswig-Holstein. Er wurde im Jahr 2004 durch Fusion der Datenzentrale

---

<sup>1</sup> Für Mecklenburg-Vorpommern werden ausschließlich die Steuerverfahren betrieben.

Schleswig-Holstein mit dem Landesamt für Informationstechnik und der Abteilung für Kommunikationstechnik des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten der Freien und Hansestadt Hamburg gegründet. Seit 2006 ist Dataport eine Vierländeranstalt; das Land Niedersachsen wird dem Dataport-Staatsvertrag 2010 vermutlich ebenfalls beitreten. Dataport erbringt auf Länderebene bundesland- und ressortübergreifend und in Schleswig-Holstein teilweise auch für Kommunen das gesamte Spektrum an IT-Leistungen.

- Die **Hessische Zentrale für Datenverarbeitung** (HZD) bündelt die IT-Leistungserbringung für alle Ressorts der hessischen Landesverwaltung. Die HZD betreibt unter anderem wesentliche Verfahren des hessischen E-Government Masterplans<sup>2</sup>.
- Auf kommunaler Ebene arbeiten die **ekom21** und das **KRZ**. Die ekom21 versorgt 30.000 Anwender aus 550 Verwaltungen mit Komplettlösungen für den öffentlichen Dienst. Das kommunale Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe in Lemgo betreut ca. 7.000 PC-Arbeitsplätze, betreibt Verfahren und erbringt andere IT-Dienstleistungen.

---

<sup>2</sup> Der erste E-Government-Masterplan betraf die Zeitspanne 2003 bis 2008 und konkretisierte das Regierungsprogramm desselben Zeitraums mit dem Ziel, Hessen als Vorreiter des E-Governments zu positionieren. Der Masterplan umfasste die Einführung mehrerer Querschnittsdienste, z.B. des „Hessen Corporate Network“, und eine einheitliche Portallösung

Beispiele für ÖPP sind:

- Die **WIVERTIS GmbH**, die Rechenzentrums-, Netz- und Endgeräteleistungen für die Stadt Wiesbaden erbringt. Sie ist aus der IT-Abteilung der hessischen Landeshauptstadt Wiesbaden durch eine Kooperation mit der Siemens IT Solutions and Services hervorgegangen und ist damit einer der größten IT-Dienstleister der Rhein-Main-Region.
- Jenseits des Kanals finden wir das Joint Venture **Service Birmingham Limited**, das IT-Services für den Birmingham City Council erbringt. Ein wesentliches Element dieser Kooperation der Stadtverwaltung mit ihrem IT-Outsourcing-Dienstleister Capita war die Modernisierung der IT-Infrastruktur. In jüngerer Vergangenheit wurde diesem ÖPP auch die Transformation der Geschäftsprozesse des City Council übertragen.

Die Erfahrung zeigt allerdings, dass IT-Kooperationen im öffentlichen Sektor oft Startschwierigkeiten haben, und dies in einem größeren Ausmaß als Kooperationen in der Privatwirtschaft. Diese Tatsache deutet darauf hin, dass der besonderen Situation, in der sich der öffentliche Sektor befindet, noch stärkere Beachtung geschenkt werden muss. Als Stichworte seien hier genannt: wechselnde, an Legislaturperioden gebundene politische Verantwortliche, Wahrnehmung hoheitlicher

Aufgaben, das Wettbewerbsrecht, ein rigide verstandenes Ressortprinzip und eine nicht klar vereinbarte IT-Governance.

Dass das Thema IT-Kooperationen hochaktuell ist, mögen zwei Beispiele unterstreichen:

- Das Thema **Cloud Computing** fand im Jahr 2009 seinen Platz auf dem Gipfel des Gartner „Hype Cycle of Emerging Technologies“. Im Gegensatz zu einigen anderen Technologiethemen wie „kabellose Energieversorgung“ und „E-Book-Reader“, die dort ebenfalls aufgeführt und im Vergleich zum Vorjahr aufgestiegen sind, scheint die Realität beim Cloud Computing allerdings schon wesentlich weiter zu sein als der Hype: Verschiedene große Anbieter haben bereits Plattformen für das Angebot von skalierbarer Rechen- und Speicherleistung aufgebaut und richten wesentliche Teile ihrer IT-Architektur auf dieses Thema aus.
- Im Jahr 2009 wurde das Grundgesetz um den **Artikel 91c** ergänzt, in dem die Kooperation von Bund und Ländern für die Planung und den Betrieb von informationstechnischen Systemen ermöglicht wird. Außerdem wurden mit dem neuen Grundgesetzartikel die Voraussetzungen für die Etablierung eines IT-Planungsrates geschaffen, der die Aufgabe hat, eine nationale E-Govern-

ment-Strategie zu erarbeiten. Die nähere Ausgestaltung des Artikels 91c ist allerdings noch durch Bund und Länder zu leisten.

In den folgenden Abschnitten werden Überlegungen zu vier Themenkomplexen vorgestellt: Erstens geben wir einen Überblick über die Bedeutung und Herausforderungen der IT des öffentlichen Sektors, zweitens wird angerissen, welche Lösungsoptionen in Form von IT-Kooperationen zur Bewältigung der Herausforderungen denkbar sind, und drittens werden die besonderen Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors vorgestellt, denen sich jede IT-Kooperation stellen muss. Darauf aufbauend stellen wir abschließend einige Thesen zu IT-Kooperationen vor.

## **DIE IT DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS: BEDEUTUNG UND HERAUSFORDERUNGEN**

IT ist für den öffentlichen Sektor als Werkzeug unverzichtbar und hat daher für Behörden und Verwaltungen eine entsprechend hohe Bedeutung. Mindestens genauso hoch sind allerdings die Herausforderungen, die in den kommenden Jahren im Bereich IT gemeistert werden müssen.

### **Ohne IT ist alles nichts**

Die Informationstechnologie ist eine der **wesentlichen Säulen für die Leistungserbringung des öffentlichen Sektors** und hat für die Verwaltungen deshalb eine entsprechend hohe Bedeutung: Nichts geht mehr ohne IT – man denke nur an die Kommunikations- und Transaktionserfordernisse einer modernen Verwaltung. IT ist teilweise sogar regulatorisch gefordert, etwa in der EG-Dienstleistungsrichtlinie (Stichwort „Einheitlicher Ansprechpartner“ – der elektronisch erreichbar sein muss).

Die IT des öffentlichen Sektors ist nicht nur operativ erfolgskritisch, sondern auch ein **wichtiger wirtschaftlicher Faktor**: Schätzungen gehen in Deutschland von Ausgaben im IT-Bereich für alle drei Verwaltungsebenen in Höhe von zusammen ca. 15 bis 20 Mrd. EUR aus. Damit hat der Einsatz der entsprechenden Budgetmittel auch eine herausragende Bedeutung für den Standort im Sinne einer Förderung von Schlüsseltechnologien.

Dass die **Bedeutung der IT des öffentlichen Sektors weiter zunehmen wird**, steht außer Zweifel. Seit den ersten „Automatisierungsbestrebungen“ in den siebziger Jahren hat sich die IT nach der breiten Einführung IT-gestützter Verwaltungs- und E-Government-Prozesse zu einem Kernelement der Leistungserbringung des öffentlichen Sektors gewandelt. Darüber hinaus ist IT wesentlich für den notwendigen Strukturwandel des öffentlichen Sektors, dessen auslösende Faktoren wesentliche Zukunftsthemen betreffen. Einige dieser Faktoren sind:

- Der mittlerweile hohe **Kostendruck** der öffentlichen Hand: Er wird durch die neuen Belastungen aufgrund der Finanzkrise noch verschärft. Daraus ergibt sich die Anforderung, Verwaltungsprozesse mit Hilfe von IT effizienter zu gestalten und Prozesskosten zu senken bzw. auch, IT-Leistungen selbst kostengünstiger zu erbringen oder zu geringeren Preisen einzukaufen, um Spielraum für Haushaltskonsolidierungen zu schaffen. Das wird künftig umso dringlicher sein, da die im Rahmen der Föderalismusreform II beschlossene Schuldenregel (Artikel 109 GG) den erlaubten Korridor für die Neuverschuldung stark verengt. Verschwendung öffentlicher Mittel wird dadurch auch politisch riskanter.
- **Demografische Entwicklungen** bei den „Kunden“ der Verwaltung: Die Alterung der Gesellschaft – der Anteil der über 65-jährigen wird von ca. 20% im Jahr

2008 auf über 33% im Jahr 2050 zunehmen, bei einer ähnlich dramatischen gegenläufigen Entwicklung bei unter 18-jährigen – und die Entvölkerung ganzer Landstriche in einigen der neuen Bundesländer wird innovative Modelle der staatlichen Leistungserbringung erfordern. Konkreter: Wie wird der geringeren Mobilität eines größeren Teils der Bevölkerung Rechnung getragen, und wie funktioniert Daseinsvorsorge z.B. in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, wenn die Abwanderung anhält?

- Der Staat muss sich dem **beschleunigten sozialen und technischen Wandel** stellen. Soziale Medien, mobile Kommunikation und andere Ausprägungen des Lebens im digitalen Netz verändern die Ansprüche von Bürgern und Wirtschaft an die Zugänglichkeit der Verwaltung. Der Beginn der Einführung einer einheitlichen Behördenrufnummer D115 in Deutschland zeigt, dass bei ausreichend hohem politischen Willen innerhalb kürzester Zeit Strukturveränderungen möglich sind.
- **Globale Themen** wie die Bekämpfung des Klimawandels, das Überwinden der Folgen der Finanzkrise und die Eindämmung des Terrorismus werden auch den kreativen Einsatz von IT im öffentlichen Sektor erfordern.

### **Herausforderungen heute und morgen**

Die IT des öffentlichen Sektors leidet zurzeit an einigen grundsätzlichen strukturellen Problemen und ist den

genannten Zukunftsthemen vermutlich nur bedingt gewachsen.

- Eine **hohe Fragmentierung der IT-Dienstleister** ist sowohl in den Kommunen als auch in den Bundesländern und im Bund zu konstatieren. Auf allen drei Verwaltungsebenen gibt es aber inzwischen Konsolidierungsbestrebungen, insbesondere in Bezug auf den Betrieb von Rechenzentren. Skaleneffizienzen und Qualitätsverbesserungen sind allerdings teilweise wenig ausgeprägt, weil die für den Aufbau von Kompetenzzentren notwendige kritische Masse fehlt. Dadurch können z.B. neue Lösungen in den Bereichen IT-Architektur und IT-Sicherheit nicht hinreichend gut konzeptioniert und umgesetzt werden.
- Die **geringe Standardisierung** der Verfahren und Plattformen ist offensichtlich und unbefriedigend: Trotz ca. 12.000-fach bzw. 16-fach gleichartiger Aufgaben bei Kommunen und Ländern gibt es nur wenige kooperative Lösungen.
- Die **IT-Landschaft ist organisch gewachsen**. Ihr Unterhalt ist kostspielig und ihre Betriebsstabilität, die Sicherheit und das Kontinuitätsmanagement oft verbesserungswürdig. Eine Folge des organischen Wachstums ist, dass die laufenden Kosten für den Betrieb vorhandener Lösungen und für die Wiederbeschaffung von Technik am Ende ihrer Nutzungsdauer

die vorhandenen IT-Mittel in einzelnen Verwaltungen nahezu vollständig binden. Bedingt dadurch verbleiben den Verwaltungen keine finanziellen Spielräume, um neue Lösungen zu entwickeln.

Aber nicht nur die gegenwärtige Situation zeigt den dringenden Handlungsbedarf – an **zukünftigen Herausforderungen** für die IT des öffentlichen Sektors mangelt es ebenfalls nicht. Beispielsweise werden die heutige Qualität und technischen Standards nicht gehalten werden können, weil aufgrund der demografischen Entwicklung Fachkräfte fehlen werden. Für den öffentlichen Sektor wird es immer schwieriger werden, qualifizierte Kräfte zu rekrutieren und dauerhaft zu binden. Viele der zurzeit im öffentlichen Dienst beschäftigten Mitarbeiter werden innerhalb der nächsten fünf bis fünfzehn Jahre in den Ruhestand gehen – laut einer von der VITAKO<sup>3</sup> in Auftrag gegebenen Studie sind 15% der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kommunalen IT-Dienstleister über 54 Jahre alt. Diese entstehende personelle Lücke ist zwar vielen Entscheidungsträgern bewusst (laut der genannten Studie geben 57% der Verantwortlichen an, dass es zunehmend schwieriger wird, geeignetes Personal zu finden), doch entsprechende gegensteuernde Maßnahmen sind im Bereich IT bisher trotz Kenntnis des Problems aus geblie-

---

<sup>3</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen IT-Dienstleister in Deutschland; die Mitgliedsunternehmen betreuen rund 500.000 IT-Arbeitsplätze in mehr als 10.000 Kommunen.

ben. Das hängt auch damit zusammen, dass derzeit noch keine direkten Auswirkungen auf die Verwaltung zu spüren sind. Allgemein stellt der mit dem Ausscheiden der älteren Beschäftigten verbundene **Wissensverlust** aber schon heute ein weitgehend ungelöstes Problem dar.

Weil die erforderlichen Transformationsprozesse eine gewisse Zeit brauchen werden, ist es notwendig, jetzt zu handeln, auch wenn die Mehrzahl der strukturellen Probleme erst eher mittelfristig zum Tragen kommt. Viele der erforderlichen Maßnahmen würden sogar dazu führen, dass die Verwaltungen Kosten sparen, was die öffentlichen Haushalte kurzfristig entlasten könnte. Beispielsweise bietet die Umsetzung des gemeinsamen Produktionsbetriebs bei der steuerlichen Datenverarbeitung erhebliche wirtschaftliche Vorteile für die norddeutschen Länder. Im Vergleich zur Alternative „gesonderte Rechenzentren für jedes Land“ ergibt sich ein Kostenvorteil von 4,6 Mio. EUR jährlich bei den laufenden Kosten und von 3,6 Mio. EUR bei den Investitionen<sup>4</sup>.

Es geht hier aber nicht nur darum, dank moderner IT eine handlungsfähigere Verwaltung aufzubauen: Überzeugende Lösungen für die aktuellen und zukünftigen

---

<sup>4</sup> Schramm, Schwellach, Riedel, Schrumpf, Owesen: „Länderübergreifende Shared Services für die Verwaltung“ aus „Industrialisierung im Outsourcing“ (Bitkom 2009)

strukturellen Probleme schaffen auch Wert für die Bürger und für die deutsche Wirtschaft. Damit kann sich IT von einer reinen unterstützenden Funktion hin zu einem wesentlichen Faktor für neue Leistungsmodelle des Staates wandeln (Stichwort „E-Daseinsvorsorge“<sup>5</sup>). Dies bedeutet nicht nur die weitere „Elektrifizierung“ bestehender Leistungen, sondern insbesondere auch, neue Dienstleistungen durch eine moderne Verwaltung anzubieten – ein wichtiger Punkt, wenn es gilt, die **Politik für den Strukturwandel zu begeistern**.

---

<sup>5</sup> Der Begriff „Daseinsvorsorge“, der sich aus grundrechtlichen Schutzpflichten und aus dem Sozialstaatsprinzip ergibt, umfasst Leistungen der sogenannten Grundversorgung, also z.B. Verkehrs- und Beförderungswesen, Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung sowie Bildungs- und Kultureinrichtungen. Der Begriff „E-Daseinsvorsorge“ weitet diese Idee auf die Grundversorgung in einer hochtechnisierten Welt aus und schließt z.B. eine flächendeckende Breitbandversorgung mit ein. („E-Daseinsvorsorge – Bedarf es einer Neuorientierung des überkommenen (Rechts-) Begriffs Daseinsvorsorge im Zuge technischer Entwicklungen?“, Anika D. Luch/Sönke E. Schulz in: Multimedia und Recht 2009, S. 19-24)

## LÖSUNGSOPTIONEN: FORMEN VON IT-KOOPERATIONEN

IT-Kooperationen können zur Lösung der genannten strukturellen Probleme beitragen. Im Folgenden stellen wir mögliche Kooperationsmodelle, Wirkung und Vorteile sowie Erfolgsfaktoren von IT-Kooperationen vor.

### **ÖÖP und ÖPP – mögliche Kooperationsmodelle**

Grundsätzlich gilt, dass IT durch Kooperationen schlagkräftiger und effektiver wird bzw. effizienter eingesetzt werden kann, denn mit der Kooperation wächst die Zahl der Leistungsbereiche, die die IT abdecken kann; zudem steigt die Qualität der erbrachten Leistungen – und Kosten und Reaktionszeiten für die Fachverwaltungen werden verringert.

Einleitend haben wir bereits die beiden grundsätzlich möglichen Modelle der ÖÖP und der ÖPP genannt und Beispiele angeführt. **ÖÖP** erzielen Vorteile durch die verwaltungsinterne Bündelung der IT-Leistungserbringung. Dabei werden die Aufgaben häufig auf eine eigenständige Einheit, z.B. eine nachgeordnete Behörde oder eine Anstalt, übertragen. Dadurch entsteht ein interner IT-Anbieter mit einer klaren Angebots-Nachfrage-Schnittstelle zur Fachverwaltung, der die Standardisierung der Angebote voranbringen kann. Bei einer **ÖPP** ist eine Vielzahl unterschiedlicher Konstruktionen möglich, je nachdem, in welcher Form sich der privatwirtschaftliche Partner in die Kooperation einbringt. Das Spektrum reicht vom klassischen Outsourcing

über gemeinsame Zweckgesellschaften bis zu „Transformationspartnerschaften“, bei denen sich auch Aufgaben jenseits der IT im Leistungskatalog finden.

Entscheidend für den Erfolg von IT-Kooperationen ist ein **tatsächlicher und wahrnehmbarer Nutzen** für die Verwaltung und deren Kunden:

- Aus pragmatischer Sicht ist zunächst der **operative Nutzen** wichtig. Die IT-Leistungen, die die Kooperation erbringt, müssen die Verwaltung befähigen, die weiter oben genannten Herausforderungen zu meistern.
- Mindestens ebenso bedeutsam ist der **politische Nutzen**. Denn ohne ein klares Votum von politischen Entscheidungsträgern werden IT-Kooperationen nicht stattfinden. Der Nutzen einer IT-Kooperation muss im Sinne eines *political case* kommunizierbar sein. Im Gegensatz zu *business cases* der Privatwirtschaft ist die Währung hier jedoch nicht Geld (im Sinne eines größeren Umsatzes oder geringerer Kosten), sondern politische Glaubwürdigkeit. Dem öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft gemein ist allerdings, dass IT-Projekte und damit insbesondere IT-Kooperationen mit Risiken behaftet sind. Im Fall des öffentlichen Sektors müssen diese besonders sorgfältig berücksichtigt werden, da Opposition, Öffentlichkeit und Medien gescheiterte Projekte im politischen Raum gerne auf-

nehmen. – Ein *political case* muss außerdem vermittelt werden können. Beispiele für politischen Nutzen, die hier relevant sein können, sind größere Bürgernähe, Förderung der „digitalen Gesellschaft“, Unterstützung der Standortattraktivität und Leisten eines Beitrags zur Haushaltskonsolidierung.

## Warum IT-Kooperationen lohnen

IT-Kooperationen wirken durch vier wesentliche Effekte: Bündelung der Leistungserbringung, Kompetenztransfer, Trennung von Angebot und Nachfrage sowie erhöhte Leistungstransparenz.

1. Durch die **Bündelung der Leistungserbringung** auf öffentlicher oder privater Seite ergeben sich Vorteile durch Mengen-, Verbund- und Qualifikationseffekte (*economies of scale, scope and skill*):

- **Effektivität:** IT-Kooperationen können durch Schaffung kritischer Masse oder Einbringen zusätzlicher externer Kompetenz *neue Leistungsbereiche* erschließen. Ein konsolidierter Dienstleister kann relevante Fragestellungen (z.B. Fragen der IT-Architektur, der IT-Sicherheit und des Kontinuitätsmanagements) durch Bildung von Kompetenzzentren systematisch und professionell bearbeiten. Dadurch steigt außerdem die *Qualität der Leistungserbringung*, z.B. in Form einer geringeren Fehlerquote.

- **Effizienz:** Durch Konsolidierung und in der Folge Standardisierung bzw. verbesserten Personaleinsatz können *Kosten gesenkt* werden. Außerdem ist es durch IT-Kooperationen möglich, externe Leistungen günstiger oder professioneller einzukaufen, wiederum z.B. durch Bildung von Kompetenzzentren. Zudem können IT-Kooperationen Leistungen mit einem *höheren Durchsatz* erbringen – durch Vereinheitlichung und Automatisierung von Arbeitsabläufen verringern sich die Durchlaufzeiten und Produkte können schneller eingeführt werden.

Eine Bündelung der Leistungserbringung innerhalb des öffentlichen Sektors schafft zudem die **Voraussetzungen für ökonomisch tragfähige Kooperationen mit der Privatwirtschaft**, z.B. ein auf beiden Seiten ausreichendes Volumen.

2. Das **Einbringen von Kompetenzen** der einzelnen Partner in eine Partnerschaft nützt allen Beteiligten. Bei der Zusammenarbeit von Verwaltungen mit externen IT-Dienstleistern profitiert der öffentliche Auftraggeber u.a. davon, dass er kontinuierlich Zugang zu aktuellem Know-how qualifizierter Spezialisten hat sowie zu deren Erfahrungen aus Transformationsprojekten. Die Verwaltung kann gleichzeitig ihr internes Wissen über die Aufgaben und Abläufe in Behörden in die Kooperation einbringen.

3. IT-Kooperationen zwingen die Beteiligten zu einer **Trennung von Angebot und Nachfrage**. Eine solche Trennung erfordert eine klare Artikulation der IT-Bedarfe der Fachverwaltung und ermöglicht dem Anbieter, einen einheitlichen Produktkatalog zu entwickeln. Entscheidend für das Nutzeninkasso der Angebot-Nachfrage-Trennung ist allerdings, dass der IT-Leistungserbringer nicht nur als verlängerte Werkbank verstanden wird, sondern unternehmerischen Handlungsspielraum erhält.

4. IT-Kooperationen führen durch Schaffung geeigneter organisatorischer Einheiten zu **erhöhter Leistungstransparenz**, was gerade vor dem Hintergrund der neu eingeführten Schuldenregel interessant ist<sup>6</sup>. Dadurch entsteht insbesondere die Möglichkeit, Kennzahlen einzuführen und Wirtschaftlichkeitsvergleiche anzustellen. Dies schafft u.a. auch fundierte Entscheidungsgrundlagen für die Finanzplanung der öffentlichen Hand.

### **So werden IT-Kooperationen erfolgreich**

IT-Kooperationen haben nur dann Erfolg, wenn wesentliche Faktoren berücksichtigt werden. Diese Faktoren wirken auf verschiedenen Ebenen:

- **Ebene der Produktionsfaktoren:** Hier sind Regelungen zu Fragen des Personals (insbesondere

---

<sup>6</sup> Die Autoren danken Hr. Dr. Christoph Baron für den Hinweis auf diesen Wirkmechanismus.

Fragen des Personalübergangs – § 613a BGB), Fragen der Kapitalausstattung der Kooperation und des Übergangs von materiellen und immateriellen Anlagegütern (Hardware, Software) zu finden.

- **Leistungsebene:** Diese Ebene betrifft die Vereinbarung des Leistungsumfangs (d.h. den Produktkatalog/Leistungsschnitt, die Servicelevel, die Mengen und Preise) sowie die operative Steuerung, insbesondere auch eine klare Trennung von Angebot und Nachfrage, um die genannten Mengen-, Verbund- und Qualifikationseffekte erzielen zu können. Wichtig ist zudem, Klarheit über die Umsetzbarkeit der angestrebten technischen Lösung zu gewinnen.
- **Betriebswirtschaftliche Ebene:** Wesentlich ist hier die Formulierung eines von beiden Partnern akzeptierten Geschäftsmodells, das gleichgerichtete und gegenläufige Interessen der Kooperationspartner berücksichtigt. Vereinbart werden muss auch eine faire Risikoverteilung.
- **Führungsebene/strategische Steuerung:** Darunter fallen Fragen der Strategie der Kooperation, der Gesamtsteuerung der Zusammenarbeit und implizite, aber nicht ausgesprochene Bedingungen („*psychological contracts*“), deren Einhaltung

für das Bestehen einer vertrauensvollen Basis wichtig ist<sup>7</sup>. Die Führung einer IT-Kooperation muss sich auch in der Lage sehen, die sicherlich unterschiedlichen Unternehmenskulturen der beteiligten Partner im Rahmen eines Transformationsprojekts zusammenzuführen.

Die bisher genannten Erfolgsfaktoren gelten für IT-Kooperationen jeder Art, ob rein privatwirtschaftlich oder öffentlich. Bei Kooperationen unter Einbeziehung des öffentlichen Sektors gibt es jedoch darüber hinausgehende Rahmenbedingungen bzw. spezifische Ausprägungen der eben genannten Erfolgsfaktoren zu beachten. Diese werden im folgenden Abschnitt behandelt.

---

<sup>7</sup> Die Autoren danken Hr. Prof. Dr. Roman Beck von der Universität Frankfurt für diesen Hinweis.

## RAHMENBEDINGUNGEN FÜR IT-KOOPERATIONEN IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

Der öffentliche Sektor hat besondere Anforderungen, die verstanden und berücksichtigt werden müssen – Politik und Verwaltung funktionieren anders als privatwirtschaftliche Unternehmen. Diesen Anforderungen entsprechend lassen sich die Rahmenbedingungen von IT-Kooperationen in die folgenden fünf Kategorien gliedern:

**(a) Aufgabenerfüllung statt Gewinnmaximierung als Leitprinzip:** Privatwirtschaftliche Unternehmen haben in der Regel die Absicht, ihren Gewinn zu maximieren. Daher spielen für sie betriebswirtschaftliche Kennzahlen wie Marktanteile, Umsatz, Kosten und Eigenkapitalrendite eine wichtige Rolle und sind relevant für die Unternehmenssteuerung. In der Verwaltung dagegen steht die Aufgabenerfüllung im Vordergrund, denn der öffentliche Sektor handelt grundsätzlich nach den politischen Vorgaben in Form von Gesetzen und Verordnungen.

Der Erfolg wird für die handelnden Personen der Politik in einem *business case of reelection* gemessen, der die Zeitdauer einer Legislaturperiode umfasst. Dieses an Wahlergebnissen orientierte Denken und Handeln hat auf den so gemessenen Erfolg der Politik, d.h. das Einwerben von Wählerstimmen, allerdings nur indirekten Einfluss. Als Konsequenz versuchen Politik und Ver-

waltung in vielen Fällen, Risiken zu minimieren, da Fehler sofort eine Angriffsfläche bieten. Risiken und Chancen nimmt die Politik deshalb in der Regel asymmetrisch wahr, und unbegrenzte Risiken bei begrenzten Chancen führen zu vorsichtigem Handeln. IT mit seinem hohen (aber nicht zwingend realisierten!) Potenzial für desaströse Projektergebnisse ist daher für die Politik generell ein schwieriges Terrain.

Hinzu kommt, dass politisches Handeln sichtbar sein muss: Neu gebaute Autobahnkilometer oder polierte Feuerwehrfahrzeuge versprechen eine höhere Akzeptanz als eine moderne IT-Infrastruktur. IT muss, um überhaupt wahrnehmbar zu sein, an eine *political story* gekoppelt werden. Der Erfolg des Behördenrufs D115 ist im Kern ein Erfolg der kommunizierbaren Bürgernähe der Verwaltung und nicht der einer konsequenten Verwaltungsmodernisierung, obwohl das letztgenannte Motiv bei diesem Projekt klar im Vordergrund stand.

**(b) Monopolstellung der Verwaltung für verwaltungsfachliche Leistungserbringung:** Neben der Gewinnmaximierungsabsicht ist der Markt mit seiner Vielzahl von Akteuren eine treibende Kraft für die Dynamik der Privatwirtschaft. Die öffentliche Verwaltung hingegen ist bei ihrer verwaltungsfachlichen Leistungserbringung in der Regel nicht durch Konkurrenz bedroht; daher ist Verwaltungshandeln vielfach ein Monopol. Für Unternehmen mag die (u.U. mangelnde) Geschwindigkeit beim Erteilen einer Baugenehmigung ein Grund für die An-

siedlung in einer anderen Kommune sein. Für Bürgerinnen und Bürger hingegen sind weder Geschwindigkeit noch Qualität der Stadtverwaltung ein Grund für die Wahl des Wohnortes. Die Dienstleistungsqualität ist also, mit Ausnahme wirklich öffentlichkeitswirksam gescheiterter Maßnahmen, für einen *business case of reelection* von nachrangiger Bedeutung.

**(c) Hohes Maß an Regulierung:** Die Orientierung an Gesetzen und Verordnungen schränkt den Spielraum der Verwaltung stark ein – ihr Handeln ist in hohem Maße reguliert. Wegen der Vertraulichkeit personenbezogener Daten muss die IT der Verwaltungen besondere Anforderungen hinsichtlich des *informationellen Selbstbestimmungsrechts, des Datenschutzes und der Datensicherheit* erfüllen, und die Sensibilität der Bevölkerung für dieses Thema wird weiter zunehmen. Die Beauftragung von Privaten unterliegt in vielen Fällen dem *Vergaberecht*, mit der Intention eines hohen Maßes an Nachvollziehbarkeit, der Stärkung des Wettbewerbs und des nachweisbaren wirtschaftlichen Handelns. Gleichzeitig entstehen allerdings durch dieses Verfahren zeitliche Verzögerungen. Zudem ist die Übertragung *hoheitlicher Aufgaben* an privatwirtschaftliche Anbieter in der Regel nicht möglich. Grundgesetzlich vorgegebene Rahmenbedingungen wie *Föderalismus und Ressortprinzip* bilden, sofern sie eng interpretiert werden, für Kooperationen zusätzliche Herausforderungen. Und, was nicht zu vergessen ist: Die *Aufgaben-*

*vielfalt* der öffentlichen Verwaltung zieht auf IT-Seite den Betrieb vieler Kleinverfahren nach sich, die – anders als in privaten Unternehmen – nicht einfach als wenig nachgefragte Produkte aus dem angebotenen Portfolio genommen werden können, um die Effizienz zu steigern. Das klingt banal, ist aber der Hauptgrund für die Komplexität der IT-Systeme in Behörden.

**(d) Dynamik des politischen Prozesses:** Regeln können von Politik und Verwaltung nicht mit derselben Geschwindigkeit angepasst werden wie die Geschäftsstrategie in Unternehmen an neue Entwicklungen. Sie müssen vielmehr in einem politischen, oftmals parlamentarischen Prozess neu verhandelt werden. Die Folge sind politische Prozesse, die von Tauschhändeln, Systemblockaden und Kompromissen geprägt sind. Hinzu kommt, dass Gesetzesänderungen oft auch einer Prüfung durch Verfassungsgerichte standhalten müssen.

**(e) Erforderliche Steuerung und Know-how des IT-Leistungserbringers:** IT-Kooperationen sind auf Dauer nur erfolgreich, wenn sie steuerbar sind. Dazu gehören die Herstellung eines gewissen Maßes an Transparenz und Eingriffsmöglichkeiten seitens des Auftraggebers. Wie im Fall von vergleichsweise stark regulierten und mit hohen Risiken behafteten Sektoren der Privatwirtschaft, etwa der Finanzdienstleistungsbranche, sind die Anforderungen an die Steuerbarkeit seitens des Auftraggebers „öffentliche Verwaltung“ dabei hoch. Wegen der großen Zahl und Ausdifferenzierung der Fachver-

fahren erwartet der öffentliche Sektor von IT-Leistungserbringern zudem ein hohes verwaltungsfachliches Know-how.

All diese Rahmenbedingungen werden auch in der Zukunft im Wesentlichen Bestand haben oder sich nur langsam ändern, auch weil die weiter oben genannten strukturellen Probleme und Aufgaben erst über einen Zeitraum von einigen Jahren deutlicher erkennbar sein werden.

## THESEN ZU IT-KOOPERATIONEN

Was bedeuten die dargestellten Rahmenbedingungen für IT-Kooperationen? Wir haben zehn Thesen zu IT-Kooperationen im öffentlichen Sektor aufgestellt:

1. **Veränderungen, die mit einem Risiko verbunden sind, sind sehr unwahrscheinlich**, Veränderungsprozesse brauchen daher Zeit.
2. Das **Wirtschaftlichkeitsgebot wird an Bedeutung gewinnen**; die Wirtschaftlichkeit einer Einzelmaßnahme ist Voraussetzung, aber kein Garant für deren Umsetzung.
3. **Es wird eine weitere Konsolidierung** der öffentlich-rechtlich organisierten IT-Dienstleister **stattfinden**.
4. Der **Umfang der Leistungen, die von privatwirtschaftlichen Partnern** erbracht werden, wird aufgrund des demografischen Faktors und der technologischer Entwicklungen **zunehmen**.
5. Die IT-Dienstleister des öffentlichen Sektors werden sich zunehmend als **Erbringer von Steuerungsunterstützung** (z.B. Vergabe und Einhaltung des Datenschutzes) und Integrator für am Markt bezogene Leistungen positionieren.

6. **Politische Verantwortung ist nicht teilbar** und fördert derzeit eher die Tendenz zur Aufgabenerledigung durch Verwaltungseinheiten.
7. **Die direkte Einflussnahme der politisch Verantwortlichen auf IT-Kooperationen muss sichergestellt werden**, auch damit staatliche Kontrollorgane (Rechnungshöfe und Datenschützer) ihren Aufgaben nachkommen können.
8. IT-Kooperationen müssen so organisiert werden, dass **Probleme auf der Leistungsebene nicht die politische Gesamtführung in Frage stellen**.
9. Die **organisatorische Stabilität und Ausfallsicherheit** des IT-Dienstleisters **hat** für Politik und Verwaltung eine **herausragende Bedeutung** und wird daher immer eine der wesentlichen Messlaten für Strukturveränderungen sein.
10. Der öffentliche Sektor wird, insbesondere durch die Konsolidierung innerhalb des Sektors, **Kompetenz zur Steuerung von IT-Kooperationen** aufbauen und damit die Voraussetzung schaffen, um auf gleicher Augenhöhe und erfolgreich mit dem privatrechtlichen Bereich zu kooperieren.

Teilweise widersprechen sich die Inhalte der einzelnen Thesen. Dies berührt allerdings nicht ihre Gültigkeit, sondern unterstreicht, wie komplex IT-Kooperationen unter Einbeziehung des öffentlichen Sektors sind.

\* \* \*

Die vorgestellten Thesen werden in der Arbeitsgruppe „IT-Kooperationen“ des ISPRAT e.V. aufgenommen und dienen als Ausgangspunkt für weitere Diskussionen in diesem Kreis sowie für den zweiten Teil der Veröffentlichung.

## ZU DEN AUTOREN

**Dr. Dirk Graudenz** ist freiberuflicher Unternehmensberater. Sein besonderes Interesse gilt strategischen Themen im Schnittpunkt von Informationstechnologie und öffentlichem Sektor sowie Fragen der IT-Governance und IT-Organisation. Er engagiert sich zudem im ISPRAT e.V. als Sprecher des Wissenschaftlichen Beirats.

**Gerd Schramm** war mehr als zehn Jahre für die IT-Strategie der Landesverwaltung Schleswig-Holstein verantwortlich. Einer seiner Tätigkeitsschwerpunkte war die Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit den Kommunalverwaltungen und der länderübergreifenden Kooperationen im IT-Bereich. Derzeit verantwortet er die Unternehmensplanung bei Dataport.

## ÜBER ISPRAT

ISPRAT fördert die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik. Dieses Ziel wird durch strategische Forschungsprojekte, themenspezifische Tagungen und Kongresse sowie Öffentlichkeitsarbeit verfolgt.

Arbeitsgrundlage sind zukunftsweisende strategische Projekte, für die ISPRAT Forschungsinstitute, Wirtschaft und Politik vernetzt. Gründungsmitglieder sind Praxispartner der Industrie, Forschungseinrichtungen sowie Personen aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft.

