

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 vorliegenden Beitrag werden Resultate von Expertenbefragungen zur IT-Sourcing-Situation der Öffentlichen Verwaltung in Deutschland und der Schweiz präsentiert und verglichen. Die Untersuchung zeigt etwa Unterschiede institutioneller Art und der Sourcing Situation der entsprechenden Länder und Verwaltungen. 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, ausgegliederter Unternehmen sowie die systematische Trennung von IT-Servicebezug und -erbringung. Auf Länder- und kommunaler Ebene ist die Auslagerung vielmehr ein Thema, nicht aber bei der Mehrheit der Kommunen und Länder/Kantone.

1. Einleitung

1.1 Problemstellung

Die Verwaltung steht u.a. wegen der zunehmenden E-Government-Anforderungen vor großen Reorganisationsaufgaben. Einerseits nehmen aufgrund der notwendigen Finanzkonsolidierung die Mittel ab, welche für die Informationstechnologie (IT) eingesetzt werden können, andererseits nimmt der Druck von Bürgern und Unternehmen zu, integrierte Verwaltungsleistungen zu präsentieren. Zudem steigt der Druck des Marktes, generische IT Services für die Verwaltung erbringen zu wollen. Die Begründung dafür lautet, dass die Kernkompetenz der Verwaltung nicht im Bereich IT-Leistungserbringung bestehe, sondern im Bereich der Anwendung von Gesetzen gegenüber Bürgern und Unternehmen. IT-Unternehmen verbinden damit auch die Hoffnung, den eigenen Umsatz durch die Erbringung von IT-Leistungen zu steigern. Dies soll insbesondere dadurch erfolgen, dass Verwaltungen ihre IT oder Teile davon auslagern.

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

Gleichzeitig verschlechtert sich für die Verwaltung aufgrund der demographischen Entwicklung die Chance, hoch qualifiziertes IT-Fachpersonal in Konkurrenz mit Privaten Unternehmen zu akquirieren, um mit den technologischen Entwicklungen Schritt zu halten. Die technische Entwicklung läuft in bestimmten Bereichen klar in die Richtung von IT als Commodity, wie dies von Carr [Ca03] propagiert und danach kontrovers diskutiert wurde. Hier darf zu Recht die Frage gestellt werden, ob das Kerngeschäft der Verwaltung in der Bereitstellung von IT-Commodities bestehen soll. Die entsprechende Leistung kann in der Regel günstiger vom Markt bezogen werden. Weitere Begründungen für künftig wachsende Auslagerungsentscheide in der Verwaltung lauten: Technologische Entwicklung überfordert sehr dezentrale und in Organisationseinheiten integrierte kleine Serviceprovider immer mehr (Entwicklung zu Shared Service Providern oder eben Auslagerung), E-Government-Entwicklung, zunehmende (technische) Vernetzung und Interoperabilität. Im Öffentlichen Sektor entsteht durch diese Faktoren ein hoher IT-Veränderungs-, -Innovations-, -Virtualisierungs- und -Reorganisationsdruck.

1.2 Zielsetzung des Beitrags und methodisches Vorgehen

Im vorliegenden Beitrag wird ein systematischer Vergleich der Sourcing-Strukturen auf Bundes-, Länder-/Kantons- und kommunaler Ebene zwischen den Ländern Deutschland und der Schweiz vorgenommen. Dabei kann aufgrund der relativ weit gefassten Untersuchungsanlage nicht zu sehr in die Tiefe gegangen werden. In die Analyse der Ist-Situation gehen empirische oder historische Resultate zu den Entwicklungen aus den Ländern Deutschland und Schweiz über die drei föderalen Ebenen Bund, Staaten/kantone und Kommunen/Gemeinden ein. Die Erhebung erfolgte über Expertenbefragungen in Deutschland und der Schweiz. Im Weiteren wurde untersucht, was für institutionelle Ausprägungen die entsprechenden IT-Leistungserbringer haben.

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

2.1 IT-Serviceprovider-Ausprägungen nach ITIL V3

Die dargestellten 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 in der Verwaltungsorganisation. Die Information Technology Infrastructure Library ITIL, die aus der britischen Verwaltung heraus entstand, liegt unterdessen in der dritten Version vor (ITIL V3). Sie sieht drei verschiedene Typen von Service Providern vor (in der Aufzählung erfolgen auch Nennungen beispielhafter Vor- und Nachteile der Ausprägungsformen) [VDK08]:

- Typ 1 - In Unternehmen/Organisationseinheiten integrierte Service Provider; häufig in Cost-Center-Ausprägung. Vorteile: Kundennähe, Economies of Scope, Kunden-

ausrichtung des Servicekatalogs; Nachteile: Limitierte Handlungsspielräume und Servicedefinitionsmöglichkeiten, geringe Effizienzorientierung, etc.

- Typ 2 – Shared Services Unit oder Shared Service Center; häufig in Service-, weniger häufig in Profit-Center-Ausprägung. Vorteile: Economies of Scale, Vervielfachung der Serviceabnahme, Standardisierung des Servicekatalogs; Nachteile: Stuck in the middle Situation, weniger große Kundennähe, Kundenzufriedenheit eher mittelmäßig, mit Standardisierung nimmt Vergleichbarkeit mit dem Markt zu, etc.
- Typ 3 – Externer Service Provider (oder auch Public-Private-Partnerships; meist jedoch Profit-Center-Ausrichtung, Unternehmen am Markt). Vorteile: Strategischer Handlungsspielraum nimmt zu, generische Services sind von verschiedensten Unternehmen gefragt; starke Realisierung von Economies of Scale. Nachteile: Vgl. Argumente oben, Nachfrageschwankungen, Problematik der Kundenzufriedenheit bei Generizität der Services, etc.

Nicht zu vergessen ist, dass zwischen den drei Formen Mischformen gebildet werden können. Diese können über bestimmte Servicegruppen des Portfolios oder für bestimmte Kundenbedürfnisse innerhalb der Verwaltung ganz unterschiedlich aussehen. Allerdings kann die Ausprägung in der Verwaltung auch rein, d.h. ohne Mischformen der dargestellten Formen ausgelegt sein. Die unterschiedlichen Sourcingformen haben verschiedenste Einflüsse u.a. auf die Struktur der Leistungserbringer (Prozess- und Beziehungsorganisation) sowie auf die Ausprägung der Kostenleistungsrechnung der IT. Dadurch kann eine Vergleichbarkeit der Preise zwischen Markt und interner Leistung erreicht werden. So kann über die Vergleichbarkeit der internen Preise mit Marktpreisen Druck auf die Kosten der internen Leistungserstellung erzeugt werden. Auf die erwähnten Aspekte kann in diesem Beitrag aus Platzgründen nicht weiter eingegangen werden.

2.2 Institutionalierungsformen von Verwaltungseinheiten im New Public Management

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 steht die sogenannte Kernverwaltung, was in Deutschland den Körperschaften oder ebenfalls der Kernverwaltung entspricht. Die Kernverwaltung ist für die verfassungsmäßig und gesetzlich ihr übergebenen Aufgaben zuständig. Der zweite um den innersten Kreis konzentrisch angeordnete Kreis umfasst die sogenannten FLAG-Ämter. FLAG steht für Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Dem entsprechen in Deutschland am ehesten die Zweckverbände, Staats- und Eigenbetriebe. Im dritten Kreis sind die verwaltungsnahen Betriebe, welche anteilmäßig vollständig in Staatsbesitz sind. Dem entsprechen in Deutschland Unternehmensbeteiligungen, d.h. vornehmlich GmbH's in öffentlichem Besitz. Die Unternehmen des vierten Kreises gehören zu einem Teil oder über eine Minderheitsbeteiligung dem Staat. Interessant ist nun zu sehen, in welchen dieser Kreise die IT Leistungserbringer, sofern sie als solche konstituiert sind, zugeordnet sind.

Dies wird im vorliegenden Beitrag soweit möglich untersucht. Die genannten vier Dimensionen haben generell einen Einfluss auf die IT-Governance und das IT-Management (interne und nach außen differenzierte organisationale und institutionelle Form), aber u.a. auch auf die Art der finanziellen Führung der Einheit, Organisation oder Unternehmung. Eine verwaltungsspezifische IT-Governance kann gegenüber internen und externalisierten IT-Leistungserbringern unterschiedlich sein. Auch die Art der Führung der IT-Leistungserbringer verändert sich je nach institutioneller Form.

2.3 Konkretisierung des empirischen Untersuchungsgegenstands IT Service Providing in der Öffentlichen Verwaltung

Es sind zweierlei Aspekte, die ausgehend von den obigen Aussagen empirisch zu untersuchen sind. Die Ausprägung des IT Service Providings: Hier geht es darum zu analysieren, ob die Auslagerung von Teilen der IT zu einem bestehenden Strategieszenario in einer Verwaltung gehört. Hier kann wie folgt gefragt werden: Wird die IT vollständig oder in Teilen ausgelagert? Ja oder Nein? Die Untersuchung der Institutionsform des Service Providers, an welchen die IT ausgelagert wurde: Hier geht es im Wesentlichen um die Klärung der institutionellen Form, d.h. darum abzuklären, ob der Service Provider als verwaltungsintern, -übergreifend oder -extern institutionalisiert wurde und welche möglichen aktuellen oder künftigen Entwicklungen gegeben sind. Das Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es somit eine erste Grundlage für weitere Forschungsaktivitäten zu erstellen und darauf basierend das Thema differenzierter anzugehen.

3. Eigene und bestehende empirische Untersuchungen und entsprechende Resultate

3.1 Status der Entwicklungen in der Schweiz

3.1.1 Bundesebene

In der Schweiz präsentiert sich die Situation rund um das IT-Sourcing auf der Bundesebene nach Recherchen im Internet, über Interviews und ausgehend von vorliegenden Diplomarbeiten wie folgt. Auf der Bundesebene wird hinsichtlich der Sourcing-Situation in die verschiedenen generischen auf Bundesebene unterschiedenen Services wie folgt referenziert (Vgl. hierzu Abbildung 1): 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 in der Abbildung 1 umfassend) 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. dazu und zum Folgenden [Sp07]).

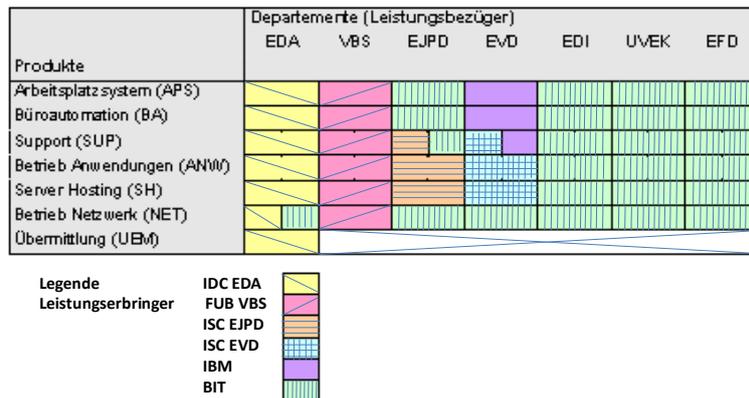


Abbildung 1: Differenzierung des IT-Sourcings in der Schweizerischen Bundesverwaltung [Sp07].²

Begründungen	EJPD	EVD	EDI	UVEK
Zu hohe Kosten aus Sicht Departement.			x	
Unzufriedene Kunden.			x	x
Qualitätsprobleme in der Leistungserbringung.		x		
Scheitern des Reorganisationsprojektes NOVE-IT.				x
Synergiepotenziale sollten genutzt werden.	x		x	
Arbeitsplatzsystem und Büroautomation werden als „Commodity-Ware“ angesehen.	x			
Nur noch spezifische Anwendungen werden in den Departementen entwickelt, betrieben und unterhalten.	x	x		

Abbildung 2: Gründe für die Leistungsauslagerung von vier Ministerien der Schweizerischen Bundesverwaltung [Sp07].

² Vgl. zu Abbildung 2 [Sp07]. In der Legende der Abbildung 2 stehen die Abkürzungen für die folgenden Organisationseinheiten: IDZ EDA steht für Informatik-Dienstleistungszentrum des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). FUB steht für Führungsunterstützung Basis des Verteidigungsteils des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Im EVD (Eidgenössisches Volkswirtschafts-Departement) ist u.a. die IBM Sourcing Partner für den Workplace. Sie ist indes auch als Beraterin des Departements tätig. Die weiteren Abkürzungen haben folgende Bedeutungen: EJPD steht für Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement. UVEK steht für Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation. EDI steht für Eidgenössisches Departement des Inneren. EFD steht für Eidgenössisches Finanzdepartement.

Die Begründungen für die Sourcing-Situation der vier Ministerien EJPD, EVD, EDI und UVEK (derjenigen, die Misch- oder Multi-Sourcing-Strategien fahren) lauten (auf Basis von qualitativen Interviews abgefragt) wie in Abbildung 2 dargestellt. Mit dem Projekt NOVE-IT wurde im Jahr 1999 eine Konsolidierung der Informatikorganisation auf Stufe Departement/Ministerium vorgenommen. Davor hatte de facto jedes der 80 Ämter der Bundesverwaltung seinen eigenen IT-Service-Provider. Jedes Departement verfügte ab 1999 über einen eigenen internen zentralisierten oder extern gebündelten Leistungserbringer (auf Bundesebene ausschließlich Shared Service Center). Von 1999 bis heute hat sich eine wesentliche Verschiebung in IT-Leistungserbringung und -bezug der Departemente ergeben. Das Endresultat der Verschiebung wird in Abbildung 1 verdeutlicht. Das BIT oder Bundesamt für Informatik und Telekommunikation bietet neben zahlreichen aufgeführten Produkten auch so genannte Querschnittsleistungen an, welche von allen bezogen werden (müssen) [Sp07].

3.1.2 Staats- und Kommunalebene in der Schweiz

Einer ersten Recherche zufolge präsentiert sich die Situation auf der staatlichen oder kantonalen Ebene und der Ebene der Kommunen oder Gemeinden wie folgt. Auf Staats- oder Kantonsebene hat sich für eine Minderheit der Kantone eine Situation zweier großer Anbieter ergeben, BEDAG und Abraxas, welche u.a. auch kooperieren und nicht nur im Wettbewerb zueinander stehen.

Kanton	Make/ Buy	Kant. Koordinator/Outsourcing-Partner	Kanton	Make/ Buy	Kant. Koordinator/Outsourcing-Partner
Aargau	Make?	Finanzdepartement / Informatik	Nidwalden	Make	Informatikleistungszentrum
Appenzell A	make/buy	Finanzdepartement / Amt für Informatik	Obwalden	Make	Informatikleistungszentrum
Appenzell I	Make	AFI	Schaffhaus	Make	Kanton und Stadt SH Datenverarbeitung KSD
Basel Land	Make?	Informatikplanung und Koordination	Schwyz	Make	Dienststelle IT
Basel Stadt	Make	Zentrale Informatikdienste des Kt. BS	Solothurn	Make	Amt für Informatik und Organisation
Bern	Buy	KAIO?/Bedag	St. Gallen	Buy	Abraxas/Finanzdepartement / DIP/VRSG
Freiburg	Make?	Service de l'informatique et de la télécommunication	Tessin	Make/buy	Centro sistemi informativi/ Steuern bei VRSG
Genf	Make?	Centre des technologies de l'information	Thurgau	Buy / Mak	Abraxas/Amt für Informatik Kt. TG/VRSG
Glarus	Make	Finanzdirektion / Informatik und Organisation, inkl. Gemeinden	Uri	Make?	Amt für Informatik des Kt. Uri
Graubünden	Make	AFI	Waadt	make/Buy	Bedag/Direction des systèmes d'information (DSI)
Jura	Buy	Bedag/Service cantonal de l'informatique	Wallis	Make?	Délégué aux questions informatiques Etat du Valais
Luzern	Make	Informatik des Kantons Luzern	Zürich	Buy/make	Abraxas/Kantonales IT-Team KITT/ Eigenbetrieb
Neuenburg	Make?	Service Informatique cantonal NE	Zug	Make	Amt für Informatik und Organisation (AIO)

Abbildung 3: Erster Überblick zur Sourcing-Situation in den Schweizer Kantonen.³

Diese beiden kantonalen Anbieter arbeiten teilweise für mehrere Kantone und zum Teil auch für Gemeinden.

³ Abkürzung AFI: Amt für Informatik. Bei Fragezeichen sind weitere Abklärungen erforderlich.

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.

Firma	Make /Buy	Gemeinden
VRSG St. Gallen	<i>Buy</i>	170 Gemeinden der Kantone: St. Gallen, Thurgau, Zürich, Graubünden, Kantone SG, AR, TI, TG, SZ, ZG (Wahlen, tw. Steuern, Druck und Versand), SW-Entwicklung für diverse Steuerämter)
RUF AG	<i>Make /Buy</i>	Gemeinden der Kantone Aargau, Basel-Land, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Zürich
IGGI		Gemeinden des Kantons Luzern
Gemeinsames Rechenzentrum		Gemeinden Köniz und Muri
Kanton Aargau: Teilweise Talus		Gemeinden Kanton Aargau
Kanton Bern: Teilweise BEDAG und Talus		Gemeinden Bern Mittelland
Kanton Bern: Teilweise BEDAG		Gemeinden Bern Oberland
Kanton Freiburg: Name des Service Providers unbekannt		Gemeinden Freiburg/ Deutschsprachig
OIZ		IT-Service Provider Stadt Zürich
IDW		Informatikdienste der Stadt Winterthur
IDW		IDW-Anschluss: Hinwil, Männedorf, Marthalen, Stadt Winterthur, Männedorf, Flaach;
IDW		Weitere Services an Gemeinden IDW
IDW		IDW: Druck-, Verpackungs- und Versandservice für Steuererklärungen, Steuerrechnungen, Mahnungen, Stimmrechtsausweise, Werksrechnungen usw. benutzen bereits 15 Gemeinden, nämlich: Adliswil, Flaach, Grüttingen, Hedingen, Hinwil, Kilchberg, Männedorf, Marthalen, Neftenbach, Richterswil, Thalwil, Volketswil, Wald, Wangen-Brüttisellen, Winterthur und Zollikon.
Rechenzentrum Bergell		Bergeller Gemeinden
Talus, Seedorf	<i>Buy</i>	NEST-Gemeindeverwaltungs-Lösungs-Hosting sowie Hosting von CMS- und Weblösungen. Gewisse Gemeinden der Kantone Bern, Aargau, Solothurn, Basel-Land, etc.
RIZ Wetzikon (15 bis 20 Gemeinden)		Zürcher Gemeinden
Buy bedeutet: ein anderer betreibt das RZ für mich.		Make bedeutet: selber betreiben und nicht selber SW entwickeln

Abbildung 4: Überblick zur IT-Sourcing-Situation bei Schweizer Gemeinden.

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 Service Providern (oder allenfalls Shared Service Center im Kantonsbesitz, welche etwa auch für Gemeinden arbeiten). Im Falle der VRSG St. Gallen arbeitet ein IT Service Provider für Gemeinden auch für den Kanton. Die Situation rund um Sourcing-Strategien (etwa für das Multi Sourcing) in spezifischen Servicebereichen 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 Firmen oder Shared Service Center wie folgt sein: VRSG/Verwaltungs-Rechenzentrum St. Gallen, IGGI (für die Gemeinden des Kantons Luzern), Ruf AG (Anbieter einer Gemeindeverwaltungslösung; Service Provider 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 Gemeindefeld insgesamt trotz der obigen Aussagen ein diffuses Bild was die Sourcing-situation betrifft. 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 denkbar und 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

3.2.1 Bundes- und Länderebene in Deutschland

Auf Bundesebene in Deutschland sind entsprechende Konzentrations- und Zentralisierungsprozesse aktuell 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 grundlegende Ziel ist, durch ein professionelles IT-Angebot in hierfür besonders qualifizierten Stellen dessen Qualität weiter zu verbessern. Die Fachbehörden des Bundes, behalten weiterhin die volle fachliche „Hoheit“ über ihre Verfahren. 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 diese Entwicklung zu beobachten. So beziehen alle Bundesländer IT-Service-Leistungen von Staatsbetrieben, Anstalten öffentlichen Rechts oder von spezialisierten Landesämtern (vgl. Abbildung 5).

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 5: Bundesländer und IT-Service-Provider für Landesinstitutionen.

3.2.2 Kommunale Ebene in Deutschland

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 6 (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 6: Bundesländer und darin geltende Eignerschaften für IT-Serviceprovider auf kommunaler Ebene.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Ausgehend von den verschiedenen Konkretisierungen und Herangehensweisen an das Thema 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 (auf kantonaler Ebene der Schweiz existieren zwei Service Provider im dritten Kreis). 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 (leider wenig über Quellen dokumentiert und eher politisch sowie verwaltungsintern) in der Schweiz jedoch wesentlich weiter. Das Ziel könnte sein, über verschiedene Schnitte (am einfachsten zu veranschaulichen an der Differenzierung unterschiedlicher architektonischer Sichten oder Architekturebenen) z.B. Commodities über Dritte anbieten zu lassen (vgl. Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und deren Workplace von IBM) oder die systemtechnische Infrastruktur der Fachanwendungen längerfristig auch an Dritte außerhalb der Verwaltung auszulagern. Allerdings sind hierzu rechtliche Abklärungen und Voraussetzungen (für die Flexibilisierung des IT-Sourcings) zu klären. Deutschland hat der Schweiz gegenüber diesbezüglich 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. Nicht zu vergessen ist hierzu auch die Umstellung der Denkhaltungen (mind change) bei Verwaltungsführungen und ihren IT-Einheiten und -Zuständigen. Diese Umstellung würde – neben institutionellen Veränderungen – mit dem Wegfall des Gärtchendenkens oder des Denkens in Besitzständen den Weg frei machen für einen effizienteren und effektiveren IT-Service- oder -Leistungsaustausch. Insbesondere auch die beidseitige Diffusion von Innovationen (Business richtung IT und umgekehrt) muss als Themenbereich viel konkreter thematisiert werden. Zudem ist dem Bereich der Nutzen- und Wirtschaftlichkeitsrechnung mehr Gewicht beizumessen, um die Innovationsdiffusion von der IT zum Geschäft zu stärken. 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 sowie die Bündelung der Angebote in Shared Service Centern oder die Auslagerung des IT Servicebezugs. Die Spezifika und Eigenarten der Verwaltung ermöglichten bis anhin wenig Flexibilität und Bereitschaft dafür, Reorganisationskonzepte der Verwaltungs-IT im Hinblick auf die künftigen Herausforderungen anzugehen, wie sie eingangs in der Problemstellung differenziert wurden. Eine Notwendigkeit ist durch die neueren Anforderungen an die IT in der Verwaltung indes dafür gegeben, Veränderungen auch im Sourcingverhalten herbeizuführen. Herausforderungen stellen hier die Sourcingstrategien von Bund, Ländern/Staaten und Kommunen/Gemeinden dar. E-Government und zunehmende Interoperabilitätsanforderungen, aber auch Anforderungen an die Flexibilisierung der IT und Vernetzung mit Bürgern und Unternehmen, machen ein Umdenken von der stark bürokratieorientierten IT-Denkweise hin zu flexibleren Modellen der Wertschöpfungstiefe erforderlich. Nicht weiter thematisiert werden kann diesbezüglich in diesem Beitrag die zentrale Voraussetzung der Veränderung der IT-Governance im Öffentlichen Bereich.

Der Themenbereich IT Governance in Relation zum IT Sourcing ist für weitere Publikationen entsprechend zu untersuchen. Die Verwaltungsführung ist bezüglich der IT zunehmend gefordert, strategisch zu denken und eine professionelle Führung und Steuerung der IT zunehmend von der Geschäftsseite her zu implementieren. Hinsichtlich des Themenbereichs IT-Governance ist indes auch das Thema der Verantwortlichkeitstrennung (Separation of Concerns; Gewaltenteilung, Checks and Balances), etwa bezüglich Führung und Ausführung von IT-Aufgaben, zu konkretisieren (wozu die Aufteilung in IT Leistungsbezug und -erbringung ein erster Schritt darstellt). Diese Entwicklungen sind aus der Sicht der deutschen Bundesverwaltung und teilweise auch in deutschen Bundesländern erst langsam am Entstehen. Noch sind entsprechende erforderliche Strukturen nicht Realität. In der Schweiz ist diese Trennung mehrheitlich vollzogen. Jedoch bedarf es auf der schweizerischen Bundesebene aktuell einer Reorganisation (Reorganisation der NOVE-IT-Strukturreform aus dem Jahre 1999) im IT-Governance Bereich. Auch diese Reorganisation ist im Gange; diesmal nicht über ein IT-Programm wie NOVE-IT top-down sondern schleichend und eher bottom-up. Das Ziel der Reorganisation muss ganz klar die bereits erwähnte Tendenzstärkung der Verantwortungsübernahme für die IT aus der Geschäftsleitungssicht darstellen. Dies ermöglicht bezüglich IT-Sourcing-Strategien neue Wege zu mehr Flexibilität und Marktmitteinbezug. Zunehmend von Relevanz und von Bedeutung für die Verwaltungs-IT – aber weit herum leider noch völlig unterentwickelt – ist das Denken in Architekturen als Basisentwicklung zur Ermöglichung eines flexiblen IT-Sourcings und zur systematischen Einbindung der Sourcingpartner in die verwaltungseigene IT-Struktur. Auch diesem Bereich ist in künftigen Publikationen vertiefter nachzugehen. Der Beitrag ließ erkennen, dass eine unüberschaubare Zahl unterschiedlicher möglicher Auslagerungsformen und -arten sowie eine ebenso unüberschaubare Zahl auslagerbarer IT Services vorhanden ist, von auslagerbaren Einzelservices bis hin zu ganzen Servicepaletten, von Planungs-, Projekt- bis zu Betriebsaktivitäten, etc. Insofern ging es einmal darum, allgemeine Tendenzen zu eruieren und davon ausgehend Vertiefungen in verschiedene Richtungen zu führen. Deshalb war von Beginn weg keine vollständige Erhebung zum Thema intendiert.

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.