



Der Präsident des Landesrechnungshofs Postfach 3180 24030 Kiel

An den
Vorsitzenden des
Finanzausschusses
Herrn Günter Neugebauer, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/774

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen
Pr 1404/2004

Telefon (0431) 6641-3
Durchwahl 6641-457

Datum
25. April 2006

Zentrale IT-Beschaffung

Bericht des Finanzministeriums (Umdruck 16/738)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

Der Landesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 2005 in der Tz. 16 über die Auswirkungen der zentralen IT-Beschaffung berichtet. Im Hinblick auf die Bemerkungen 2005 hat der Finanzausschuss u. a. wie folgt votiert:

Das Finanzministerium wird gebeten, bis zum 31.03.2006 eine Erfolgskontrolle zur bisherigen Wirkung der Zentralen IT-Beschaffung vorzulegen.

Dem Finanzausschuss ist - zusammen mit einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung über das Ergebnis der Prüfung, auf welche Weise die Zentrale IT-Beschaffung künftig finanziert werden soll, ebenfalls bis zum 31.03.2006 zu berichten.

Bis zum 31.03.2006 ist dem Finanzausschuss die Controlling-Vereinbarung vorzulegen und über Maßnahmen zur Kontrolle und Aufsicht im Hinblick auf die Einhaltung der Landesbeschaffungsordnung (insbesondere zum Kontrahierungszwang) zu berichten.

Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof hat sich in den Bemerkungen 2005 Tz. 16 zum IT-Beschaffungsvertrag geäußert. Wesentliche Kritikpunkte sind:

- der bisherigen Finanzierung (5 % Aufschlag) lag keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bzw. betriebswirtschaftliche Kalkulation zu Grunde,
- zu den Vertragsverhandlungen konnten keine Unterlagen beigebracht werden,
- der aus der zentralen IT-Beschaffung resultierende reduzierte Personalaufwand in den IT-Bedarfsstellen wurde nicht im Haushalt umgesetzt und
- es wurde keine vertraglich vereinbarte Controllingvereinbarung geschlossen.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof in dem Bemerkungsbeitrag 2005 (Tz. 16) folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Ausarbeitung einer Controllingvereinbarung,
- Wahrnehmung eines effektiven Controllings,
- Zentrale Finanzierung der IT-Beschaffungsstelle,
- Sicherstellung der Inanspruchnahme der Zentralen IT-Beschaffungsstelle,
- Effizienzsteigerung der IT-Beschaffungsstelle durch eine Nachfrageerhöhung und Reduzierung des Kapazitätseinsatzes,
- Reduzierung der Anzahl der Ausschreibungsverfahren und der Freihändigen Vergaben,
- Aufhebung der organisatorischen Trennung des Beschaffungspersonals (Kommunen und Land S-H, FH Hamburg, Dataport und Sonstige),
- Abschluss von Rahmenverträgen für regelmäßig wiederkehrende Bedarfe,
- Kumulierung von Beschaffungsvorgängen und
- Prognosen zur Vergütungsregelung sind durch belastbare betriebswirtschaftliche Betrachtungen zu ersetzen.

Am 19.01.2006 wurde zwischen Dataport und dem Finanzministerium ein neuer Beschaffungsvertrag vereinbart (Anlage 1 des Umdrucks 16/738).

Bericht des Finanzministeriums - Umdruck 16/738 -

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass es nach 5 Jahren gelungen ist, eine Controllingvereinbarung in Zusammenarbeit mit dem Landesrechnungshof zu erarbeiten. Darüber hinaus wurden Schritte eingeleitet, um die Empfehlungen des Landesrechnungshofs umzusetzen, z. B.

- Änderung der Landesbeschaffungsordnung,
- Änderung der Aufbauorganisation der Zentralen IT-Beschaffungsstelle und
- Bedarfsbündelung.

Gleichwohl hat der Landesrechnungshof zu dem vorgelegten Bericht des Finanzministeriums auch kritische Anmerkungen:

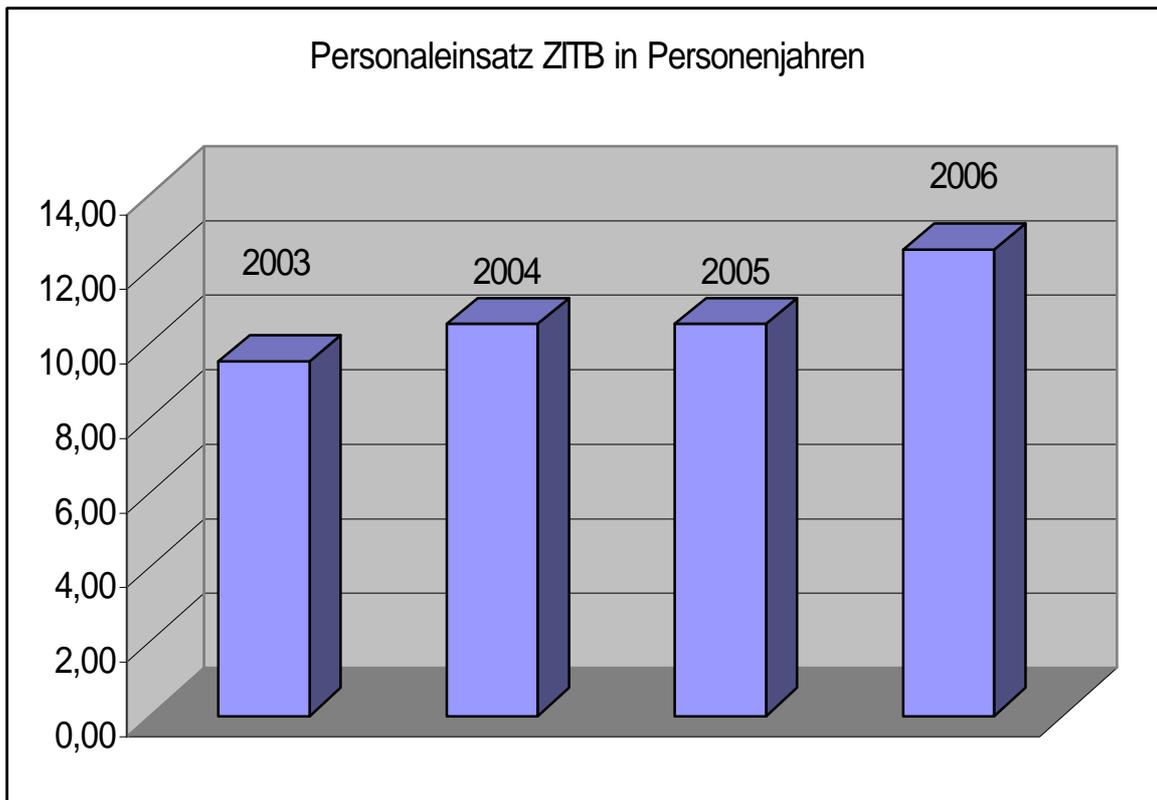
Teil I: Beschaffungsvertrag und Controllingvereinbarung

Beschaffungsvertrag (Finanzierung)

Für die Zukunft haben Dataport und das Finanzministerium deshalb vereinbart, dass die tatsächlich von Dataport für die IT-Beschaffungsstelle erbrachten Personalleistungen bezahlt werden.

(Seite 2, Umdruck 16/738)

Die für 2006 vorgesehenen Personalleistungen von 12,5 Personenjahren wurden nicht auf der Grundlage einer belastbaren betriebswirtschaftlichen Untersuchung ermittelt, sondern beruhen lediglich auf Schätzungen Dataports. Der Personalaufwand für die Zentrale IT-Beschaffungsstelle hat sich wie folgt entwickelt:



Bei einem nahezu gleich bleibendem Beschaffungsvolumen von 15,6 Mio. € in 2005 und einem geplanten Volumen von 15,8 Mio. € in 2006 steigt der Personaleinsatz um 2 Personenjahre.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Personalmehraufwendungen von Dataport mit belastbaren betriebswirtschaftlichen Betrachtungen nachgewiesen werden. Darüber hinaus müssen Kennzahlen für eine Erfolgskontrolle definiert werden, damit eine Wirkungskontrolle und Steuerung des Personalaufwands durch Maßnahmen wie

- Bedarfsbündelung,
 - Reduzierung der Anzahl der Freihändigen Vergaben,
 - Änderung der Organisation der Beschaffungsstelle und
 - Synergieeffekte durch die Wahrnehmung der Beschaffung für die Freie und Hansestadt Hamburg
- ermöglicht wird.

Des Weiteren ist festgelegt, dass die Finanzierung der IT-Beschaffungsstelle zentral durch das Finanzministerium erfolgt. Diese Regelung gilt seit dem 01.01.2006. Die hierzu durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO liegt der Vorlage bei.

(Seite 2, Umdruck 16/738)

§ 7 Abs. 2 LHO schreibt für alle finanzwirksamen Maßnahmen vor, dass eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) durchgeführt wird. In den weiteren Ausführungen der VV zu § 7 werden Art und Umfang der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung präzisiert. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist laut Nr. 1 VV zu § 7 LHO

- bei der Planung einer Maßnahme,
- bei der Durchführung einer Maßnahme zur begleitenden Erfolgskontrolle und
- zur abschließenden Erfolgskontrolle

durchzuführen. Dies bedeutet, dass bereits bei der ersten WU in der Planungsphase die notwendigen Kennzahlen und Messgrößen verankert werden müssen, die eine spätere Erfolgskontrolle ermöglichen. Darüber hinaus enthält die WU nach der Nr. 2 der VV zu § 7 die zu untersuchenden Lösungsmöglichkeiten einschließlich dem „Fortführungsfall“.

Das Finanzministerium hat eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt (Anlage 2 des Umdruck 16/738). Eine Erfolgskontrolle zur Einführung der zentralen IT-Beschaffung wurde nicht durchgeführt.

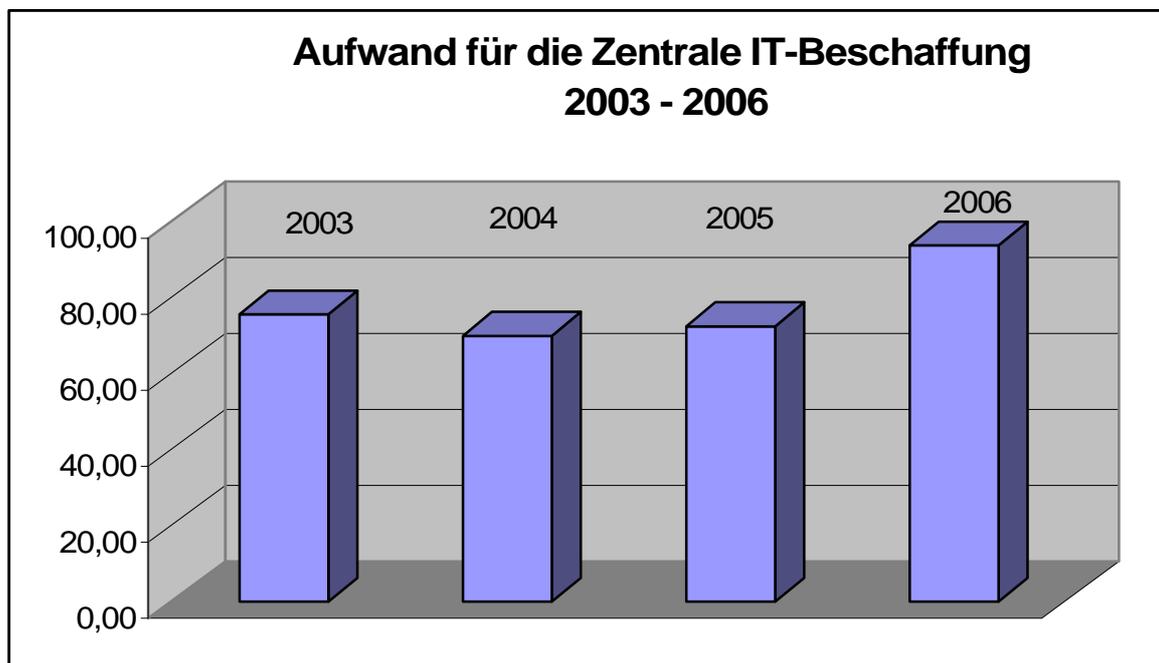
Die lediglich auf die Finanzierungsmodalität abgestellt WU erfüllt nicht die Anforderungen der LHO nach einer angemessenen WU. Die Wirtschaftlichkeit der gewählten Lösungsvariante wird nicht nachgewiesen.

Dem Finanzministerium müssen vom IT-Dienstleister Dataport alle notwendigen betriebswirtschaftlichen Daten zur Verfügung gestellt werden, um eine effektive Steuerung und Aufsicht zu gewährleisten.

Die WU enthält eine Untersuchung über die künftige Finanzierungsmodalität. Die WU berücksichtigt nicht, dass Aufgaben in den IT-Bedarfsstellen (Hochschulverwaltung, Beschaffung Fachanwendungen) entfallen werden. Die Berechnungsgrundlagen wurden im Finanzministerium nicht dokumentiert. Darüber hinaus werden auch die

veränderten Rahmenbedingungen (Beschaffung Hochschulverwaltung, Fachanwendungsbeschaffung, Synergieeffekte Zusammenarbeit mit der FH Hamburg) nicht betrachtet. In der WU wird lediglich die gewählte Finanzierungsform einer fiktiven dezentralen Finanzierung durch die IT-Bedarfsstellen gegenüber gestellt. Die Fortführungsvariante wird nicht berücksichtigt.

Ein Nachweis der Wirtschaftlichkeit unter Einbeziehung der Fortführungsvariante ist nicht erbracht. Der Aufwand für die Zentrale IT-Beschaffung hat sich seit 2003 wie folgt entwickelt:



Der Aufwand für die Zentrale IT-Beschaffungsstelle steigt bei nahezu gleichem Beschaffungsvolumen von 729 T€ in 2005 auf über 937 T€ in 2006.

Die fiktive dezentrale Variante geht darüber hinaus von nicht zutreffenden Rahmenbedingungen aus.

- Unterstellt werden „n“ Vertragsbeziehungen zwischen dem Land und Dataport. Ändern würden sich gegenüber dem Zustand 2005 jedoch lediglich die Bezahlgößen der Bestellungen (statt eines generellen 5% Aufschlag ein aufwandsabhängiger Aufschlag). Wie bisher würde weiterhin ein Beschaffungsvertrag zwischen dem Land und Dataport geschlossen werden, der u. a. auch den Zugriff auf die notwendigen Steuerungsinformationen gewährleisten würde.

- Unterstellt wird eine unsichere Abnahmemenge. Durch die Verpflichtung zur zentralen Beschaffung und die IT-Gesamtplanung ist hier eine feste Planungsgröße gegeben.
- Die Notwendigkeit der Bezugsgröße 12,5 PJ wird von Dataport nicht belegt.
- Der Mehraufwand von 2 PJ bei Dataport ist nicht belegt. Es ist fraglich ob die veränderte Rechnungsstellung einen Mehraufwand verursacht.
- Die Kosten je PJ von 145.920 € (dezentral) gegenüber 75.000 € (zentral) für Dataport sind durch die gesicherte Nachfragemenge nicht gerechtfertigt.
- Der Mehraufwand im Finanzministerium für eine Ressortkoordinierung ist nicht belegt.
- Die vermuteten Personalkapazitäten in den Beschaffungsstellen wurden nicht belegt.
- Der Mehraufwand für ein Vertragsmanagement in den IT-Beschaffungsstellen ist nicht erforderlich (keine Änderung zum bisherigen Zustand).

Das Finanzministerium ist aufzufordern, eine WU unter Einbeziehung der „Fortführungsvariante“ zu erstellen. Darüber hinaus sind auch die Einspareffekte in den IT-Bedarfsstellen auszuweisen und die Bezugsgrößen Dataport für eine spätere Erfolgskontrolle zu differenzieren.

Controllingvereinbarung

Die Prozesse und Inhalte der Controllingvereinbarung und eine entsprechende technische Unterstützung sind in 2006 zu erarbeiten. Das Finanzministerium ist bemüht, die Controlling-Werkzeuge rechtzeitig zum Evaluationszeitpunkt im Oktober 2006 fertig zu stellen. (Seite 3, Umdruck 16/738)

Der Beginn des Aufbaus der Controllingdatenbank war für den Zeitraum ab Oktober 2005 vorgesehen (Anlage 2 zum Beschaffungsvertrag). Der Landesrechnungshof hat bereits mit Schreiben vom 14.10.2005 darauf hingewiesen, dass der Abschluss einer Controllingvereinbarung nur der erste Schritt auf dem Wege zu einer effektiven Steuerung der IT-Beschaffung sein kann. Die in der Stellungnahme des Finanzministeriums vom 28.11.2005 angekündigte Aufgabenwahrnehmung „Controlling“ durch eine Fachkraft wurde bisher nicht umgesetzt. Ebenso liegen keine Dokumentationen über

die angekündigten Gespräche mit der FH Hamburg über ein gemeinsames Controlling vor.

Dataport hat für die Entwicklung und den Betrieb des Controllingsystems eine Aufwandsschätzung (Entwicklung Reports, Datenstrukturen etc rund 25.000 €; Systemwartung jährlich 11.400 €; 2 Server incl. Betrieb ca. 45.000 €) erstellt. Der Auftrag wurde bisher nicht erteilt, der IT-Gesamtplan enthält bisher kein „Stammbblatt“ für das Controllingsystem. Nach Auskunft von Dataport erfolgen derzeit keine weiteren Aktivitäten, die Abstimmungen mit dem Finanzministerium z. B. zu den Auswertungen finden nicht statt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist die Bereitstellung eines effektiven Controllings nach nunmehr 5 Jahren Vorlaufzeit unter diesen Umständen nicht gewährleistet. Im Zentralen IT-Management des Finanzministerium liegen die personellen Voraussetzungen für ein effektives Controlling noch nicht vor.

Eine Evaluation des Beschaffungsvertrags und ggf. eine nachvollziehbare Preisanpassung zum 1.10.2006 ist damit gefährdet.

Eine vom Landesrechnungshof empfohlene Zusammenarbeit mit der FH Hamburg ist aus der Controllingvereinbarung bzw. dem Beschaffungsvertrag nicht ersichtlich.

Teil III: Erfolgskontrolle zur bisherigen Wirkung der zentralen IT-Beschaffung

Die gewünschte Erfolgskontrolle lässt sich zzt. nicht an konkreten Zahlen messen. Bei der Einrichtung der zentralen IT-Beschaffungsstelle und beim Abschluss des 1. Beschaffungsvertrages mit Dataport im Jahre 2000 wurden keine messbaren Ziele definiert. (Seite 4, Umdruck 16/738)

Der Landesrechnungshof bedauert, dass das Finanzministerium nach über 5 Jahren zentraler IT-Beschaffung keine konkrete Erfolgskontrolle vorlegen kann. Ursachen sind:

- es wurde keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor dem Projektstart erstellt und
- es wurden keine qualifizierten Kennzahlen definiert.

Um zumindest für den neuen Beschaffungsvertrag eine Erfolgskontrolle zu ermöglichen und gleichzeitig sicher zu stellen, dass künftig der Betrieb einer Zentralen IT-Beschaffungsstelle wirtschaftlich ist, empfiehlt der Landesrechnungshof:

- Erstellung einer qualifizierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung,
- Benennung qualifizierter Kennzahlen und Kriterien für eine Erfolgskontrolle,
- kurzfristige Bereitstellung der Controllingdatenbanken und -werkzeuge, um eine Evaluation rechtzeitig vor dem 1.10.2006 durchführen zu können,
- Nachweis über den reduzierten Personalaufwand in den IT-Bedarfsstellen und
- Realisierung der Personalreduzierungen in den IT-Bedarfsstellen.

Vereinfachung des Beschaffungsprozesses und Verwendung freier Kapazitäten

Es ist davon auszugehen, dass entsprechende Kapazitäten eingespart wurden, da das sog. IT-Leitstellenpersonal in den letzten fünf Jahren insbesondere in den obersten Landesbehörden abgebaut wurde. Konkrete Ergebnisse liegen dem Finanzministerium jedoch nicht vor, da diesbezüglich keine Berichtspflicht besteht.
(Seite 5, Umdruck 16/738)

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die Ressorts dem Finanzausschuss die Personalreduzierungen in den IT-Leitstellen (oberste Landesbehörden und nachgeordneter Bereich) anzeigen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Aloys Altmann