



Public Private Partnerships bei E-Government Projekten

**-Erfahrungen mit Risikopartnerschaften bei der IT-
gestützten Modernisierung der öffentlichen Verwaltung-**

Version 1.0

Copyright 2004

Alle Rechte,
auch der auszugsweisen Vervielfältigung, bei BITKOM -
Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation,
und neue Medien e.V., Berlin

Redaktion:	Dr. Pablo Mentzins
Redaktionsassistentz:	Karen Schlaberg
V.i.S.d.P.:	Dr. Bernhard Rohleder

Vorwort	5
1Einführung oder „noch ein Leitfaden zu PPP?“	6
2Public Private Partnerships: FAQs	7
2.1 Sind PPP geeignet zur Realisierung von öffentlichen IT-Projekten?	7
2.2 Gefährden PPP Arbeitsplätze?	8
2.3 Verhindert das Vergaberecht PPP?	9
2.4 Nach welchen Regelungen werden PPP künftig ausgeschrieben?	10
2.5 Wie lässt sich Kostentransparenz von PPP gewährleisten?	11
2.6 Gibt es neben gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften andere Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft? ..	11
2.7 Besteht steuerliche Chancengleichheit beim Vergleich einer privaten Lösung mit einer Lösung der öffentlichen Hand?	11
3Risikopartnerschaften und Public Private Partnerships: Modelle	12
3.1 Anreizsysteme und Risikovergütung	13
3.1.1 Einfache Bonus-/ Malus-Systeme (On Time /in Budget)	13
3.1.2 Service Levels als Messgröße	14
3.1.3 Messlatte Balanced Score Cards	14
3.2 Komplexe Vergütungsmodelle	15
3.2.1 Wertschöpfungsbasierte Vergütung (Value-Based Billing)	15
3.2.1.1 Share-in-Savings	16
3.2.1.2 Gewinnbeteiligung (Gain Sharing)	17
3.2.2 Transaktionsbasierte Vergütung (Transaction-Based Billing)	17
3.3 Shared Services in Verbindung mit Outsourcing	18
3.4 Business Process Outsourcing	19
3.5 Zusammenfassung	20
4Case Studies	20
4.1 UK: Inland Revenue Department	20
4.1.1 Ausgangssituation	20
4.1.2 Vertrag	20
4.2 UK: National Insurance Recording System (NIRS2)	21
4.2.1 Ausgangssituation	21
4.2.2 Vertrag	22
4.3 Norwegen: Projekt Altinn; Steuerbehörde online	22
4.3.1 Ausgangssituation	22
4.3.2 Vertrag	23
4.4 Canada: Ontario Welfare	23
4.4.1 Ausgangssituation	23
4.4.2 Vertrag	23
4.4.3 Bewertung	24
4.5 USA: Federal Student Aid	24
4.5.1 Ausgangssituation	24
4.5.2 Vertrag	25
4.6 USA: Florida Department of Business Professionals	25
4.6.1 Ausgangssituation	25
4.6.2 Vertrag	25
4.7 Schleswig-Holstein; Outtasking der Telekommunikationsinfrastruktur	26
4.7.1 Ausgangssituation	26
4.7.2 Vertrag	26
4.7.3 Bewertung durch Landesrechnungshof	27
4.8 UK: National Savings and Investment (NS&I)	27

4.8.1	Ausgangssituation.....	27
4.8.2	Vertragliche Regelungen.....	27
4.8.3	Erfahrungen	27
4.9	UK Passport Service.....	28
4.9.1	Ausgangssituation.....	28
4.9.2	Vertragliche Regelung.....	28
4.9.3	Bewertung.....	28
5	Executive Summary.....	28
6	Links (Stand: 01.09.2004):.....	30
7	Index:	32



Vorwort

Der Leitfaden konnte nur durch die praktischen Erfahrungen, die von Experten aus den Mitgliedsunternehmen eingebracht wurden, entstehen. Daher bedankt sich BITKOM an dieser Stelle besonders bei:

- Frau Anke Domscheit, Accenture,
- Herrn Peter Hellmonds, Siemens,
- Herrn Hendrik Tamm, PSI

Sowie bei:

- Dr. Wolfgang Dierker, HP
- Günter Förster, T-Systems
- Anette Kirchner, IBM
- Dr. Michael Schaub, Bundesdruckerei
- Evamaria Scheid, EDS
- Dirk Thurau, T-Systems
- Jürgen Zender, CONET AG

Hinweis:

Der Leitfaden erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Unser Anliegen war es, einen Beitrag zur Diskussion über Public Private Partnerships aus Sicht der im öffentlichen Sektor anbietenden ITK-Wirtschaft zu liefern. Wir haben vor diesem Hintergrund auf eine umfassende Darstellung aller möglichen Formen der Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft bewusst verzichtet, sondern uns auf praktische Erfahrungen beschränkt, die wir in den Case Studies vermitteln. Gerade in besonders wettbewerbsintensiven Branchen, zu denen auch die ITK-Wirtschaft zählt, unterliegen nicht allein Produkte und Dienstleistungen, sondern ebenso Finanzierungslösungen dem Wettbewerb. Der Leitfaden kann und will daher keineswegs die Einbindung professioneller unternehmensinterner oder externer Berater ersetzen.

1 Einführung oder „noch ein Leitfaden zu PPP?“

Die öffentlichen Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen befinden sich in einer Zwickmühle: Auf der einen Seite bewirken knappere Budgets, Haushaltsvorbehalte und Haushaltssperren, dass die Gelder für dringend notwendige Investitionen fehlen. Andererseits lassen sich Einsparungen und Modernisierungen der öffentlichen Verwaltung nur dann verwirklichen, wenn für den Aufbau der hierzu erforderlichen ITK-Infrastrukturen auch finanzielle Spielräume bestehen. Eine Lösung können hier Public Private Partnerships bieten, also die gemeinsame Projektdurchführung und insbesondere auch die gemeinsame Projektverantwortung und das gemeinsame Risikomanagement von öffentlichen und privaten Partnern. Einige Länder in Europa und Übersee haben in den letzten Jahren hier praktisch nachweisen können, dass eine sinnvolle partnerschaftliche Verteilung der Risiken zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner dem herkömmlichen Verständnis des Staats als Auftraggeber und der Wirtschaft als Auftragnehmer überlegen sein kann.

Vorteile bieten Public Private Partnerships für beide Seiten:

- Im Jahr 2003 sind 14 von 16 Landeshaushalten verfassungswidrig überschuldet. Spielräume für dringend notwendige Investitionen bestehen nicht, zusätzliche konsumtive Verpflichtungen schränken den Investitionsanteil der Haushalte weiter ein. Soweit durch PPP eine Vorfinanzierung von Projekten erreicht werden kann, lassen sich notwendige Infrastrukturmaßnahmen ohne aktuelle Belastung der Haushalte erreichen.
- Innovative ITK-Unternehmen können durch die Übernahme von Risiken im Rahmen von PPP ihre Leistungsfähigkeit in besonderer Form unter Beweis stellen. Gerade durch die Übernahme von unternehmerischen Risiken oder anteilige (Vor-)Finanzierung können Geschäftsmöglichkeiten geschaffen werden, die andernfalls aufgrund der angespannten öffentlichen Haushalte nicht bestünden.¹
- Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) plant, Public Private Partnerships (PPP) im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen künftig zu privilegieren. Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ist die wesentliche Messlatte bei der Frage, ob die Mitgliedsstaaten der Währungsunion die sog. Maastrichtkriterien erfüllt haben oder nicht. Eurostat empfiehlt, Vermögenswerte einer PPP künftig nicht mehr als Vermögenswerte des Staates zu behandeln. Hierbei müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: Der private Partner trägt das Bau-/Entwicklungsrisiko und zudem zusätzlich entweder das Ausfallrisiko oder das Nachfragerisiko. In diesem Fall werden die staatlichen Investitionsanteile nicht mehr als Anlageinvestitionen verbucht mit den negativen Auswirkungen auf den Defizitstand. Damit zeichnet sich ab, dass Risikopartnerschaften von Privatwirtschaft und öffentlicher Hand künftig noch an Bedeutung zunehmen werden.²

¹ Nicht allein bei öffentlichen Kunden stellen sich diese Fragen. Auch im B2B, etwa im Verhältnis von Netzbetreibern und Telekommunikationsinfrastrukturlieferanten, hat die absatzunterstützende Finanzierung (Customer Financing) eine hohe Bedeutung. BITKOM hat zu diesem Themenkomplex 2003 einen umfangreichen Leitfaden veröffentlicht.

² <http://www.bitkom.org/files/documents/ACF5454.pdf>
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/DE?catalogue=Eurostat&product=2-11022004-DE-AP-DE&mode=download>

Der Begriff „Public Private Partnership“ (PPP)³ oder auch Öffentlich Private Partnerschaft⁴ (ÖPP) bedeutet nicht mehr, als die Zusammenarbeit und Risikopartnerschaft von öffentlicher und privatwirtschaftlicher Seite. Über die konkreten Modelle und Finanzierungsansätze ist hingegen noch nichts gesagt.

Mit dem vorliegenden Leitfaden soll das bestehende Informationsmaterial⁵ zur Schnittmenge PPP und E-Government erstmals aus Sicht der anbietenden ITK-Wirtschaft ergänzt werden. Wesentlich ist uns der Transfer von der abstrakten Modellbeschreibung hin zum konkreten ITK-Projekt. Wir möchten den Verantwortlichen bei der öffentlichen Hand und in der Wirtschaft Entscheidungs- und Argumentationshilfen bei der Formulierung von Haushaltsanträgen oder bei der Vorstellung von eGovernment-Projekten gegenüber dem Vorstand an die Hand geben. Zudem möchten wir belegen, dass neben der Entwicklung von kommunalen Webauftritten oder elektronischen Bürgerdiensten eine Bandbreite weiterer Leistungen besteht, bei denen die ITK-Wirtschaft im Rahmen von Partnerschaften mit der Wirtschaft zusammenarbeiten kann und dies auch bereits geschieht. Gerade die hohen Einsparpotentiale, die aus dem Auf- und Ausbau der verwaltungsinternen ITK-Infrastruktur folgen, sind Projektbereiche, die sich grundsätzlich für eine Risikopartnerschaft zwischen privaten und öffentlichen Partnern eignen. Die nachfolgenden Modelle werden daher durchgehend durch Beispiele ergänzt, die den Nutzen von Finanzierungsinstrumenten und Risikopartnerschaften bei der Verwirklichung von ITK-Projekten verdeutlichen.

2 Public Private Partnerships: FAQs

Vorab möchten wir auf einige wichtige Fragen, die im Zusammenhang mit öffentlichen ITK-Infrastrukturprojekten und PPP-Strukturen häufig gestellt werden, kurz eingehen.

2.1 Sind PPP geeignet zur Realisierung von öffentlichen IT-Projekten?

Vereinzelt wird angenommen, dass Risikopartnerschaften / Public Private Partnerships für den IT-Sektor ungeeignet seien. Als Hindernisse für eine angemessene Risikoteilung werden die folgenden Aspekte eingeordnet:

- Der rasante technologische Fortschritt bei der Informationstechnologie stehe grundsätzlich langfristigen Vertragsbeziehungen wie PPP im Wege.

³ Klärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang auch der Begriff Private Finance Initiative (PFI). Entgegen einer vielfach vertretenen Ansicht lassen sich auch die Projekte, die im Rahmen der Private Finance Initiative der britischen Regierung entstanden sind, dem Oberbegriff PPP zuordnen, denn auch bei diesen geht es um eine Zusammenarbeit zwischen Öffentlichen und Privaten.

⁴ So in einem Antrag der Regierungsfractionen (SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN) vom 04.07.2003, Bundestags-Drucksache 15/1400 (<http://dip.bundestag.de/parfors/parfors.htm>)

⁵ Public Private Partnerships – The Government's Approach, (HM Treasury, Her Majesty's Stationery Office, 2000) www.hm-treasury.gov.uk/media/C23A9/PPP2000.pdf;

PFI: Meeting The Investment Challenge (HM Treasury, Her Majesty's Stationery Office, 2003) www.hm-treasury.gov.uk/media/648B2/PFI_604.pdf;

National Audit Office - Managing The Relationship to Secure a Successful Partnership in PFI Projects (2001) www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/01-02/0102375.pdf;

Public Private Partnership im E-Government (www.begix.de/PPP_BST.pdf) sowie der Prozessleitfaden Public Private Partnership (www.begix.de/ppp_d21.pdf), beide herausgegeben von der Bertelsmann-Stiftung, Clifford Chance Pünder und der Initiative D21. Zu PPP im öffentlichen Hochbau sehr eingehend: BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) - www.bmvbw.de/Bauwesen-.346.htm.

- Zudem erschwere die weitgehende Integration der IT in die Verwaltungsprozesse die Unterscheidung zwischen den Verantwortungsbereichen von privaten und öffentlichen Partnern.
- Das Wesen der IT-Kosten, die sich im Wesentlichen nicht als einmalige investive Kosten darstellen, sondern als dauerhaft laufende Betriebskosten, stehe zudem dem Lifecycle-Ansatz von PPP-Modellen entgegen.⁶

Die Kritik beschreibt zutreffend die Besonderheiten bei IT-Projekten. Nicht beantwortet ist hiermit aber, ob diese Besonderheiten tatsächlich gegen Risikopartnerschaften und PPP sprechen. Die Alternative zu einer partnerschaftlichen Risikoteilung ist die herkömmliche Beauftragung von privaten Lieferanten und Dienstleistern. Bei einer klassischen Beauftragung trägt die öffentliche Hand in vollem Umfang das Risiko, dass sich Investitionen in IT auch tatsächlich rechnen. Die spezifischen Besonderheiten und Risiken von IT-Projekten muss bei einer herkömmlichen Ausschreibung von Lieferungen und Dienstleistungen die ausschreibende Stelle berücksichtigen. Diese muss die technische Komplexität von IT-Lösungen in der jeweiligen Leistungsbeschreibung darstellen. Auch wenn es im Rahmen einer sog. funktionalen Ausschreibung möglich ist, auf die technischen Details zu verzichten, trägt dennoch allein der öffentliche Partner das Risiko, ob eine Investition rentabel ist. Die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit von Lösungen, des Return On Investment, ist typischerweise eine Kernkompetenz der Privatwirtschaft, daher werden private Partner die technologischen und verfahrenstechnischen Risiken von neuen ITK-Lösungen zumeist gut einschätzen können. Nur konsequent ist es daher, wenn Private anbieten, dass sie die Betriebsrisiken, die sie einschätzen können, auch vertraglich übernehmen.

Richtig ist, dass sich die PPP-Konzepte aus dem Infrastrukturbereich nicht ohne weiteres auf ITK-Projekte übertragen lassen. Der Bau und Betrieb einer Fernstraße mag hier übersichtlicher sein, als die Modernisierung der Verwaltung durch ITK-Lösungen. Gerade die Komplexität von ITK-Projekten legt es hier aber nahe, dem privaten Partner die Verantwortung für den Bereich zu überlassen, den er aufgrund seiner Erfahrungen gut und häufig auch besser einschätzen kann als der öffentliche Partner.

2.2 Gefährden PPP Arbeitsplätze?

Bei einigen PPP übernimmt ein Privater Aufgaben, die bislang die öffentliche Hand wahrgenommen hat. Hierbei stellt sich in aller Regel die Frage, ob die öffentlichen Angestellten weiterhin im öffentlichen Beschäftigungsverhältnis verbleiben oder zum Privaten wechseln. Wird die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe einem Privaten übertragen, kann dies dazu führen, dass die Arbeitsverhältnisse der Öffentlichen Hand automatisch auf den Privaten übergehen. Diese gesetzliche Regelung⁷ greift jedenfalls dann, wenn die zur Wahrnehmung der Aufgabe erforderlichen Betriebsmittel auch auf das privatwirtschaftliche Unternehmen übertragen werden.

Die Mitarbeiter sorgen sich daher häufig bei anstehenden Privatisierungen um die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze. Hierbei ist zunächst zu sagen, dass alle Arbeitnehmer Bestandsschutz genießen. Soweit Mitarbeiter in den privaten Sektor wechseln, ist diesen gesetzlich zugesichert, dass Kündigungsschutz und die Altersversorgung fortbestehen. Die Bedenken gegen PPP sind daher in weiten Teilen unbegründet.

Überdies machen gerade die Erfahrungen aus UK deutlich, dass der Wechsel vom öffentlichen Arbeitgeber auf einen privaten Arbeitgeber keineswegs eine einseitige Verschlechterung

⁶ Her Majesty's Treasury - PFI: Meeting The Investment Challenge, July 2003 (www.hm-treasury.gov.uk/media/648B2/PFI_604.pdf)

⁷ § 613a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) – sog. Betriebsübergang

nung der Position des Arbeitnehmers bedeutet, sondern den Mitarbeitern auch mehr bieten kann als die öffentlichen Beschäftigungsverhältnisse: Nicht nur die leistungsbezogene und höhere Vergütung macht den Wechsel zum Privaten für viele Mitarbeiter attraktiv; auch die Entwicklungspotentiale und das eigenverantwortliche unternehmerische Handeln sind Faktoren, die für viele Mitarbeiter einen Wechsel zum Privaten nach einer Übergangszeit nicht als Risiko, sondern als Chance erscheinen lassen.

2.3 Verhindert das Vergaberecht PPP?

Zu großer Unsicherheit über die Rahmenbedingungen von PPP, namentlich die Ausschreibungspflicht von Privatisierungsgesellschaften hat eine Entscheidung des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 30. April 2003 geführt.

Im Kern ging es bei der Entscheidung um die Frage, ob eine private GmbH mit einer Minderheitsbeteiligung der öffentlichen Hand (25,1%), die Einkäufe für die Ausstattung der Bundeswehr durchführt, öffentlicher Auftraggeber ist oder nicht. Nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)⁸ sind auch privatrechtliche Gesellschaften wie etwa eine GmbH dann öffentliche Auftraggeber, wenn diese zu dem besonderen Zweck gegründet worden sind, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen, wenn die öffentlichen Hand diese durch Beteiligung oder auf sonstige Weise überwiegend finanziert oder über die Geschäftsleitung die Aufsicht ausübt. Ausreichend für die Ausschreibungspflicht ist es, wenn eines der Merkmale bejaht werden muss.

Der Senat des Oberlandesgerichts sah bei dem vorliegenden Fall mehrere Merkmale und bejahte daher die Eigenschaft als öffentlicher Auftraggeber und damit die Ausschreibungspflicht. Während sich die Gesellschaft darauf berief, dass diese nicht öffentlicher Auftraggeber sei, weil der Einkauf nur ein sog. „fiskalisches Hilfsgeschäft“ sei, das sich nicht von herkömmlichem privatem Einkauf unterscheidet, wies der Senat auf die Sonderregelungen des Artikels 87 b Grundgesetz hin. Gemäß Artikel 87 b GG ist die Bundeswehrverwaltung in bundeseigener Verwaltung zu führen. Sie hat unter anderem die Aufgabe der unmittelbaren Deckung des Sachbedarfs der Bundeswehr.

Damit ist klar, dass auch die Übertragung der Aufgabe auf eine GmbH nichts an dem Charakter der Aufgabe ändert: Der Einkauf bleibt aufgrund der Sonderregelung im Grundgesetz eine „im Allgemeininteresse liegende Aufgabe“. Ebenfalls unter Rückgriff auf die Sonderregelung des Art. 87 b GG belegt der Senat auch, dass der Bund grundgesetzlich verpflichtet bleibt, über die Leitung der Privatisierungsgesellschaft die Aufsicht auszuüben und dies auch faktisch tut.

Wichtig ist im Zusammenhang mit allgemeinen Aussagen zu PPP, dass sich aus dem Beschluss des Oberlandesgerichts Düsseldorf keineswegs ableiten lässt, PPP mit Minderheitsbeteiligung der öffentlichen Hand unterlägen nunmehr grundsätzlich dem öffentlichen Ausschreibungsrecht. Vielmehr hat der Beschluss zwar den Spielraum für PPP im Umfeld der Bundeswehr aufgrund der besonderen verfassungsrechtlichen Beschränkungen deutlich begrenzt, allgemeinere Aussagen für die Ausschreibungspflicht von PPP lassen sich hieraus aber kaum ableiten.

Abschließend möchten wir unterstreichen, dass die vorgenannten Rechtsfragen bei der Gründung von gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften auftreten. Soweit öffentlicher und privater Partner hingegen eine vergütungsbasierte Risikopartnerschaft nutzen, verlieren die vorgenannten Fragen und Probleme an Bedeutung.

⁸ genauer § 98 Nr. 2 GWB

2.4 Nach welchen Regelungen werden PPP künftig ausgeschrieben?

Bislang sind Public Private Partnerships in aller Regel im Rahmen vom sog. Verhandlungsverfahren ausgeschrieben worden.

Künftig wird neben dieses Verfahren nach den Vorstellungen eine weitere Verfahrensform, der sog. wettbewerbliche Dialog treten. Der wettbewerbliche Dialog wurde durch das sog. EU-Legislativpaket zum Vergaberecht eingeführt.⁹ Nach Auffassung der Kommission wird die Umsetzung des wettbewerblichen Dialogs in einzelstaatliche Rechtsvorschriften den betroffenen Parteien ein Verfahren an die Hand geben, das sich ganz besonders für die Vergabe öffentlicher Aufträge in Zusammenhang mit der Einrichtung einer ÖPP auf Vertragsbasis eignet.¹⁰

Das Verfahren des wettbewerblichen Dialogs kann dann genutzt werden, wenn der öffentliche Auftraggeber objektiv nicht in der Lage ist, die für seinen Auftrag und seine Ziele geeigneten technischen Mittel zu bestimmen, oder wenn er objektiv nicht in der Lage ist, ein Projekt rechtlich und/oder finanztechnisch zu konzipieren. Das neue Verfahren erlaubt den Vergabestellen, mit den Bewerbern in einen Dialog einzutreten, in dem es um die Ausarbeitung bedarfsgerechter Lösungen geht. Abschließend werden die Bewerber aufgefordert, ihr endgültiges Angebot auf der Grundlage der im Dialog ermittelten Lösungen zu unterbreiten.

Wichtig ist für das Verständnis des wettbewerblichen Dialogs, dass dieses neue Verfahren in besonderem Maße auf ITK-Projekte zugeschnitten ist.¹¹ Überdies sollte das Dialogverfahren die unter dem Stichwort Projektantenhaftung gerade im ITK-Sektor besonders schwierige Frage, wann ein Unternehmen durch seine Beratung im Vorfeld über wettbewerbsverzerrendes Insiderwissen verfügt, entschärfen.¹²

⁹ Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (ABl. EG L 134/114 vom 30.04.2004)

¹⁰ So die EU-Kommission im Grünbuch zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften und den Gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzession vom 30.04.2004 (KOM(2004) 327 endg.)

¹¹ Begründungserwägung 3.1 des Vorschlags der Kommission vom 10.05.2000, KOM(2000)0115(COD): „dass in besonders komplexen und in ständiger Entwicklung begriffenen Märkten, wie z.B. im Bereich der Hochtechnologie, die Auftraggeber zwar ihren Bedarf kennen, aber im vorhinein nicht die beste technische Lösung identifizieren können, um ihn zu decken. Daher erweist sich in solchen Fällen ein Gespräch zwischen Auftraggebern und Anbietern als notwendig.“

¹² Begründungserwägung 3.4 a.E.: „Bei einem technischen Dialog kann das Unternehmen, das den Auftraggeber im Rahmen dieses Dialogs bei der Festlegung der Spezifikationen unterstützt, nicht an dem darauf folgenden und auf diesen Spezifikationen basierenden Vergabeverfahren teilnehmen, da dies einem gesunden Wettbewerb widerspräche, wie im 10. Erwägungsgrund der Richtlinie 97/52/EG erläutert. Auch bei geteilten Aufträgen (Studienvertrag oder Wettbewerb) ist es nicht möglich, dass das Unternehmen, das das Konzept erarbeitet, auch das Projekt durchführt.

Ohne die bestehenden Möglichkeiten in Frage zu stellen, erscheint es angebracht, Bestimmungen einzuführen, die einen Dialog im Rahmen eines einzigen Vergabeverfahrens ermöglichen, das in der Ausführung des Auftrags mündet; in einer Phase dieses Verfahrens werden auf der Grundlage einer Verhandlung mit ausgewählten Teilnehmern die Spezifikationen erstellt, daraufhin reichen die Teilnehmer an der Verhandlung ihre Angebote ein und schließlich wird der Auftrag aufgrund des besten Angebots vergeben.“

2.5 Wie lässt sich Kostentransparenz von PPP gewährleisten?

Public Private Partnerships werden häufig zurückhaltend bewertet. Der Grund: Ob es sich bei einem Angebot tatsächlich um eine wirtschaftlich sinnvolle Lösung handelt oder nicht, lässt sich bei den sehr umfangreichen Verträgen zumeist nur unter Zuhilfenahme externen Sachverständigen ermitteln. Indessen wird hier auch zunehmend von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, PPP-Lösungen als Nebenangebot neben einem konventionellen Kaufangebot zu unterbreiten. Durch den direkten Vergleich der beiden Angebote lässt sich hier weitaus eher eine Kostentransparenz erzielen.

Auswirkungen auf die Kostentransparenz hat auch die konkrete Gestaltung einer PPP: Einigen sich die Partner auf eine Risikoteilung über Vergütungsregelungen oder gehen diese eine weitergehende Partnerschaft durch die Gründung gemischtwirtschaftlicher Gesellschaften ein? Häufig lässt sich eine solide Bewertung der Kosten gerade über die im Vergleich simpleren Vergütungsmodelle sicherstellen.

2.6 Gibt es neben gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften andere Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft?

Das herausragende Merkmal von PPP ist der Gedanke der Risikopartnerschaft: Jede Seite trägt die Risiken, die diese aufgrund ihrer Geschäftserfahrungen oder ihrer Einflussmöglichkeiten beherrschen kann. Diese Risikopartnerschaft setzt keineswegs zwingend voraus, dass privater und öffentlicher Partner eine gemischtwirtschaftliche Gesellschaft gründen, häufig in Form einer GmbH. Vielfach stellen ausgewogene Vergütungsmodelle eine „schoendere“ Form der Kooperation dar, die sich gerade dann eignet, wenn noch keine ausreichenden Erfahrungen bei der Zusammenarbeit bestehen. Vor diesem Hintergrund haben wir uns bei den nachfolgenden Beispielen auf Modelle konzentriert, die gerade auf alternative Vergütungsformen setzen, ohne zwingend eine gemeinsame Gesellschaftsstruktur vorauszusetzen. Aktuelle Erfahrungen mit der Ausschreibung von IT-Großprojekten mit langer Vertragsdauer als gemischtwirtschaftliche Gesellschaften bestätigen eher, dass weniger aufwendige vertragliche Konstruktionen die Prozesse deutlich beschleunigen können. Reduzierung von Komplexität sollte ein Kernanliegen bleiben.

2.7 Besteht steuerliche Chancengleichheit beim Vergleich einer privaten Lösung mit einer Lösung der öffentlichen Hand?

Die öffentliche Hand ist ebenso wie der private Endverbraucher umsatzsteuerpflichtig. Daher muss ein Unternehmen, das eine ITK-Lösung anbietet, die Umsatzsteuer einkalkulieren. Problematisch kann dies sein, wenn eine PPP-Lösung sich dem Vergleich mit einer sog. optimierten Eigenlösung der Amtsseite stellen muss.

Nach § 7 Bundeshaushaltsordnung müssen private Anbieter im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens darlegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können. Hierbei wird gerade auch bewertet, ob die private Lösung tatsächlich wirtschaftlicher ist als eine Erbringung der Leistungen durch die öffentliche Hand. Während der Private sowohl für die Produkte als auch für die Dienstleistungen, die er gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber leistet, Umsatzsteuer abführen muss, muss eine Behörde, die die Leistungen im Rahmen des internen Behördenaufbaus erbringt, nur Umsatzsteuer für die gegebenenfalls erforderlichen Sachmittel, die diese ebenfalls einkaufen muss, entrichten. Gerade der üblicherweise deutlich höhere Dienstleistungsanteil ist hingegen von der Umsatzsteuer befreit.

Hierdurch entsteht ein Wertungswiderspruch, der den Vergleich zwischen einer Privatisierungslösung und einer behördeninternen Optimierung erschwert. Dieser Widerspruch lässt sich auch nicht mit dem Hinweis entschärfen, dass die Umsatzsteuer, die der Private verlangen muss, ja auch den öffentlichen Kassen zugute komme („linke Tasche, rechte Tasche“), denn die Einnahmen an der Umsatzsteuer steht Bund, Ländern und Gemeinden nur anteilig zu, die Umsatzsteuer belastet ein konkretes Projekt hingegen konkret und verteuert dieses um den aktuellen Umsatzsteuersatz.

Ein Lösungsansatz könnte sein, beim Vergleich von verwaltungsinternen Lösungen mit PPP-Lösungen dieser ungleichen Ausgangssituation Rechnung zu tragen, indem die verwaltungsinterne Lösung mit einem rechnerischen Malus in Höhe der Umsatzsteuerersparnis belastet wird. Hierdurch ließe sich eine Chancengleichheit der Lösungen sicherstellen.

3 Risikopartnerschaften und Public Private Partnerships: Modelle

Bei Risikopartnerschaften geht es den Vertragspartnern nicht vorwiegend um die Finanzierung bzw. die Überbrückung von aktuellen finanziellen Engpässen. Vielmehr übernimmt der private Partner als Auftragnehmer hier teilweise oder auch vollständig unternehmerische Risiken, die bei einer einfachen Kauflösung allein den öffentlichen Partner als Auftraggeber treffen würden. Zu nennen sind insbesondere

- Investitionsrisiko: IT-Projekte in der öffentlichen Verwaltung sollen durch die medienbruchfreie, elektronische Abbildung von Geschäfts- bzw. Verwaltungsprozessen Einsparungen erreichen. Im Grundsatz ist der öffentliche Auftraggeber dafür verantwortlich, dass die angestrebten Einsparungen auch tatsächlich erreicht werden. Modelle wie Share-in-Savings verlagern dieses Risiko in weiten Teilen auf den privaten Auftragnehmer.
- Akzeptanzrisiko: Im Grundsatz trägt der öffentliche Auftraggeber das Risiko, das eine innovative Lösung nicht vom Bürger oder den Unternehmen angenommen wird. Eine Teilung von Risiken lässt sich hier etwa über transaktionsbasierte Vergütungen erreichen.

Üblicherweise treten die unterschiedlichen Formen der Risikopartnerschaften in der Projektpraxis nicht in Reinform auf. Ein E-Government-Projekt enthält in der Praxis viele Elemente, um einen ausgewogenen Ausgleich der Interessen und Risiken der Vertragspartner zu gewährleisten. Bei den Reinformen kann unterschieden werden zwischen Vergütungsmodellen, Anreizsystemen, Shared Services, Business Process Outsourcing.

Daneben spielen auch alternative Finanzierungskonzepte bei der Vor- oder Zwischenfinanzierung von Projekten eine wichtige Rolle. Häufig tritt wie namentlich beim Leasing noch der Service-Aspekt hinzu. In der vorliegenden ersten Übersicht haben wir uns bewusst auf reine Risikopartnerschaften beschränkt, daher werden reine Finanzierungskonzepte hier nicht isoliert behandelt. In vielen Punkten lassen sich die Erfahrungen und Modelle aus dem rein privatwirtschaftlichen Umfeld (Business to Business; B2B) übertragen. Im BITKOM-Leitfaden Customer Financing finden sich hierzu eingehende Darstellungen alternativer Finanzierungskonzepte.¹³

¹³ Der Leitfaden steht unter www.bitkom.org/files/documents/ACF5454.pdf zum Download zur Verfügung.

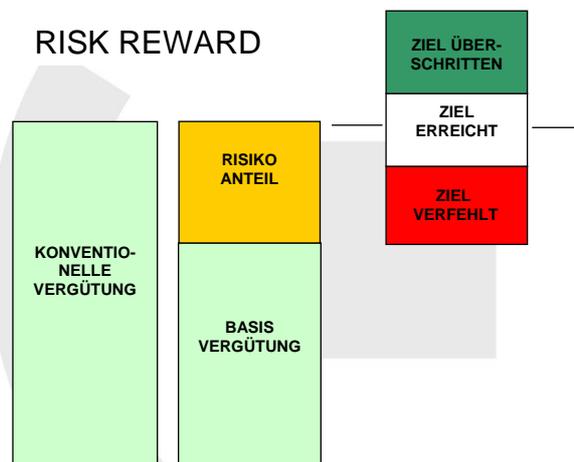
3.1 Anreizsysteme und Risikovergütung

Bei Anreizsystemen (Incentives) und Risikobelohnung (Risk Reward Modelle) übernimmt der private Partner kommerzielle Risiken oder Betriebsrisiken der öffentlichen Hand und lässt sich die übernommenen Risiken vergüten. In der Praxis ist eine breite Palette unterschiedlicher Risk Reward Modelle verbreitet. Die Modelle unterscheiden sich zum einen dahingehend, ob allein die Höhe der erzielten Gewinne oder auch eventuelle Verluste eines Projekts zwischen den Partnern geteilt werden, zum anderen besteht eine Vielzahl unterschiedlicher Kenngrößen, die als Messgrößen für die Zielerreichung herangezogen werden.

Risk-Reward-Modelle eignen sich zum Beispiel, um die Risiken eines Projekts zur Modernisierung der Verwaltung auf alle Projektpartner zu verteilen. Sichergestellt wird hiermit vor allem, dass beim Partner aus der Wirtschaft im Anschluss an die Implementierung des Systems das Interesse fortbesteht, auch beim Betrieb des modernisierten Systems und/oder der neuen Prozesse weitere Effizienzgewinne zu erwirtschaften. Ein greifbarer Vorteil dieser Modelle ist, dass der private Partner im eigenen Interesse nur beherrschbare Systeme entwickeln wird, die sich leicht implementieren, pflegen und anpassen lassen, da er die Konsequenzen für die Nichteinhaltung der Leistungsparameter selbst tragen muss.

3.1.1 Einfache Bonus-/ Malus-Systeme (On Time /in Budget)

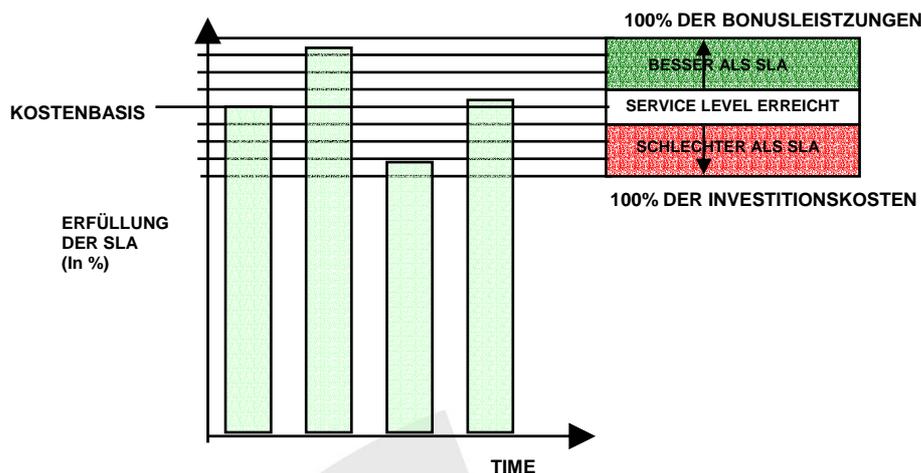
Ein Bonus/Malus-System arbeitet mit Anreizen (Incentives), die bei Erreichung spezifischer Business-Ziele ausgezahlt oder abgezogen werden. Einfache Bonus/Malus-Systeme legen Zielgrößen zugrunde, die üblicherweise auch Gegenstand der vertraglichen Vereinbarung sind. Zielgrößen können etwa die Vertragserfüllung innerhalb der vereinbarten Zeit (on time) und im Rahmen des vereinbarten Budgets (in Budget) sein. Wird die Leistung innerhalb der vorgesehenen Zeit und innerhalb des geplanten Budgets erbracht oder gar schneller oder mit weniger Kosten, wird dem Auftragnehmer ein Bonus ausgeschüttet. Bei Verspätungen oder Überschreitungen des geplanten Budgets muss der Auftragnehmer hingegen mit Kürzungen seiner Vergütung rechnen.



Quelle: Accenture

3.1.2 Service Levels als Messgröße

Im Vergleich zu einfachen Bonus/Malus-Systemen weitaus komplexer und stark an der Performance und der Qualität des Betriebs ausgerichtet, sind Service Levels als Messgröße von Risk Reward Modellen. Mit Service Levels lässt sich weitaus eher als mit einfachen Bonus/Malus-Systemen eine Bewertung der Qualität der Leistungen des Auftragnehmers erreichen.



Quelle: Accenture

Beispiele für Service Levels lassen sich etwa bei ITK-Services wie bei Call-Centern oder bei Service Hotlines finden. Bei Call Centern sind etwa die Beantwortung von Anfragen innerhalb von weniger als fünf Klingeltönen, eine durchschnittliche Wartezeit von maximal 30 Sekunden, 95 %ige Erreichbarkeit oder eine durchschnittliche Gesprächsdauer 3 Minuten typische Service Levels. Ein weiteres Beispiel sind User Help Desks oder Service-Hotlines. Üblich ist es hier, Reaktionszeiten zu vereinbaren, die festlegen, dass

- nach Ablauf einer festgelegten Anzahl von Minuten nach der Störung eine Gegenmaßnahme ergriffen werden muss
 - oder dass eine 100 %ige Verfügbarkeit der Mitarbeiter zwischen 6 und 22 Uhr sichergestellt werden muss
 - oder Aussagen über die maximal zulässigen Ausfallzeiten des Systems gemacht werden müssen.
- Hierbei ist es üblich, mehrere Service Level Agreements parallel zu verwenden und diese zu gewichten: Wenn SLA 1 erfüllt ist, SLA 2 nicht erfüllt und SLA 3 übererfüllt, wird jedem dieser SLA dann ein Anteil des Bonus/Malus zugerechnet. Ein übererfüllter SLA-Bonus kann auf diesem Weg durch einen gleich gewichteten untererfüllten SLA –Malus ausgeglichen werden.

3.1.3 Messlatte Balanced Score Cards

Der verfeinerten Messung der Performance dienen Balanced Score Cards (Balanced Score Cards) innerhalb von Risk Reward Modellen. Balanced Score Cards liegt die Überlegung zugrunde, dass in modernen Unternehmen neben dem klassischen Anlagevermögen weitere Faktoren wie effiziente unternehmens-/behördeninterne Prozesse oder Zufriedenheit der Kunden/Bürger und der Mitarbeiter erfolgsentscheidend sind. Da E-Government-Projekte das Ziel verfolgen, die Effizienz öffentlichen Einrichtungen zu steigern, liegt es nahe, Balanced Score Cards auch hier als Maßstab zu nutzen.

Üblicherweise legen Balanced Score Cards vier Kategorien/strategische Ziel fest:

- Finanzen (Prognose über mittel- bis langfristig zu erwartende Einsparungen)
- Kunden (Zufriedenheit der Bürger, Akzeptanz und Nutzung des neuen Systems)
- Interne Prozesse (Verbesserung der internen Prozesse, Abbau von Altverfahren, schnellere Bearbeitung von Akten, geringere Fehleranfälligkeit)
- Mitarbeiterzufriedenheit (Weiterbildung, Perspektiven)

Der Behördenleitung wird mittels Balanced Score Cards ein Instrumentarium an die Hand gegeben, um die Vision und Strategie zur Straffung und Effektivierung der Verwaltungsdienste in einem Bündel von Leistungsmessungsfaktoren bewerten zu können. Wesentlich ist der Aspekt der Ausgewogenheit:

Zwar sollen grundsätzlich alle vier Ziele erreicht werden, es ist aber – innerhalb bestimmter Toleranzen – möglich, die nicht vollständige Erreichung eines Ziels durch die Übererfüllung eines anderen auszugleichen. Die vier Dimensionen treten somit in Wechselwirkung zueinander. Der Grad der Gesamtzielerreichung wird ebenso wie der Mindestgrad der Erreichung einzelner Ziele in einer detaillierten Matrix festgelegt. Diese Matrix dient als Grundlage zur Ermittlung der Incentives.



Quelle: Accenture

3.2 Komplexe Vergütungsmodelle

Eine gerade bei IT-Projekten übliche Form der Risikopartnerschaft sind Vergütungsmodelle, die die Höhe der Vergütung des Privaten von der Erreichung bestimmter Qualitätsziele, Einsparungen, dem Erreichen operativer Kennzahlen abhängig machen. Die Höhe und Staffelung der jeweiligen Grundvergütung und zusätzlicher Vergütungssätze muss vertraglich vereinbart sein. Damit ist für beide Seiten kalkulierbar und planbar, mit welchen zusätzlichen Summen bei der Erreichung der Ziele zu rechnen ist. Die Höhe der Vergütung hängt davon ab, ob angestrebte Einsparungen erzielt werden oder in welchem Maße ein Geschäftsmodell tatsächlich in der Praxis angenommen wird. Während Incentive Modelle oder Risk Reward Modelle üblicherweise eine fixe Basis der Einnahmen vorsehen, kann eine rein erfolgsorientierte für den privaten Partner ein erhebliches wirtschaftliches Risiko bedeuten.

3.2.1 Wertschöpfungsbasierte Vergütung (Value-Based Billing)

Die wertschöpfungsbasierte Vergütung („Value-Based Billing“ ist eng am Geschäftserfolg eines Projekts ausgerichtet. In Teilen oder auch vollständig hängt die Vergütung des Auftragnehmers hier von der Erreichung bestimmter Zielvorgaben (Wertschöpfung, Einsparung, Performance) ab. Denkbar sind hier entweder erzielte Einsparungen oder bei erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit der öffentlichen Hand auch die erzielten Gewinne.

Andere Beispiele sind etwa Kostenreduzierung, Quantitätsausweitung (Steigerung der Anzahl der Nutzer, Transparenz der Verwaltung, Anzahl der bearbeiteten Fälle), Qualitätsverbesserung (etwa schnellere Antwortzeiten, Verringerung der Fehlerquote, geringere Ausfallzeiten) oder Einsparungen („Share-in-Savings“).

3.2.1.1 Share-in-Savings

Investitionen in die IT-Infrastruktur und insbesondere die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung dienen auch dazu, Effizienzsteigerungen und Einsparungen zu erzielen. Nahe liegend ist es daher, die tatsächlich erreichten Einsparungen als ein Zielelement in das Vergütungsmodell aufzunehmen¹⁴. Diese Überlegung greift das Modell des „Share-in-Savings“ auf.

Bei einem „Share-in-Savings“-Vertrag übernimmt der private Partner überwiegend oder vollständig die Investitionen eines Projekts. Die „Rückzahlung“/ Vergütung erfolgt durch den öffentlichen Partner über einen vorher vertraglich festgelegten Zeitraum und nach einem Vergütungsschlüssel, der sich an den Einsparungen orientiert, die der öffentliche Partner durch die neue Technologie erzielen konnte. Share-in-Savings wird vor allem in den USA als Projekt- und Finanzierungstyp politisch gefördert: Die Bush-Administration ermutigte im Haushaltsjahr 2002 die Bundesbehörden und -agenturen, dieses Vergütungsmodell zu nutzen. Zuvor hatte sich auch bereits die Clinton-Administration in den letzten drei Regierungsjahren für Share-in-Savings eingesetzt.¹⁵

Beispiel:

Ein IT-Anbieter optimiert die internen Prozesse einer Gemeinde, etwa durch die Einführung von elektronischen Akten (Dokumenten-Management-System). Der Auftragnehmer trägt die Investitionskosten der Entwicklung und Implementierung des Systems. Die Vergütung des Auftragnehmers erfolgt anteilig anhand eines Schlüssels, der sich an den nachweislichen Kosteneinsparungen der Gemeinde durch die Verbesserung des Zugriffs auf Daten orientiert.

Einsparungen sind das Schlüsselement von Share-in-Savings und die Bemessung der tatsächlich erzielten Einsparungen ist eine zentrale Aufgabe bei der Vertragsgestaltung: Öffentlicher und privater Partner müssen sich vor allem auf zwei grundlegende Größen einigen: Eine Grundlinie („baseline“), die bestimmt, wie viel Zeit und Geld der öffentliche Partner mit den bisherigen veralteten Prozessen benötigt.¹⁶ Ferner sollte festgelegt werden, bis zu welchem Maximalbetrag die Einsparungen zwischen den Partnern geteilt werden. Hierbei sollten auch etwaige parallele gesetzgeberische Reformen oder strukturelle Modernisierungen angemessen berücksichtigt werden.

¹⁴ Im Bereich der Energiewirtschaft ist dieses Modell unter dem Namen „Contracting“ bekannt. Im Kern geht es bei Contracting darum, Effizienz- oder Einsparpotentiale zu nutzen und die erzielten Einsparungen als Entgelt zu vereinbaren. Beispiele aus der Energiewirtschaft sind etwa die energetische Sanierung von Gebäuden und Anlagen (Einspar-Contracting) oder Errichtung von Energieanlagen, die überwiegend erneuerbare Energieträger nutzen (Anlagen-Contracting).

¹⁵ Allgemein zur Share-in-Savings; US General Services Administration: www.gsa.gov/shareinsavings

¹⁶ Gerade die Ermittlung der bisherigen Kosten von Verwaltungsleistungen stellt die öffentliche Verwaltung bisher vor große Schwierigkeiten, da die sog. kameralistische Haushaltsführung der öffentlichen Haushalte eine transparente Kostenermittlung nicht vorsieht. Zwischenzeitlich steigt aber die Zahl der Länder, die durch die Einführung von Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) die Grundlage schafft, um die effektiven Kosten von Verwaltungsdienstleistungen zu ermitteln.

In einem Bericht an den US-Kongress hat das United States General Accounting Office einige Bedingungen genannt, die den Erfolg von Share-in-Savings begünstigen können:¹⁷

- Die Parteien müssen sich im Vorfeld (üblicherweise im Rahmen einer Due Diligence) über das angestrebte Ergebnis einig sein. Mit Ergebnis ist gemeint, dass Einsparungen durch die Straffung veralteter und uneffizienter Prozesse und Verfahren erreicht werden oder durch die Identifizierung neuer Geschäftsfelder (Drittgeschäft).
- Öffentlicher und privater Partner müssen die Risiken und Erlöse/Einsparungen gegeneinander abwägen. Ein reiner Share-in-Savings-Vertrag bietet attraktive Erlöse für den Privaten Partner und entbindet den öffentlichen Partner weithin von der Anschubfinanzierung. Allerdings bestehen für den privaten Partner deutliche Risiken, wenn sich die erstrebten Einsparungen – aus welchem Grund auch immer – nicht realisieren lassen.
- Performance-Kriterien sind bei Share-in-Savings-Verträgen notwendig, um zu ermitteln, welche Einsparungen/Gewinne tatsächlich erzielt werden konnten. In bestimmten Branchen wie etwa der Energiebranche („Contracting“) lassen sich die Einsparungen vergleichsweise einfach am Verbrauch darstellen und ermitteln. Demgegenüber wird die Leistung bei komplexen Dienstleistungen wie etwa IT-Dienstleistungen etwa mittels Service Level Agreements oder Balanced Score Cards ermittelt.

3.2.1.2 Gewinnbeteiligung (Gain Sharing)

Soweit die öffentliche Hand mit Ihren Verwaltungsleistungen Einnahmen erzielen kann, etwa über Gebühren oder Beiträge, hängen diese der Höhe nach davon ab, ob und in welchem Umfang das öffentliche Angebot genutzt wird. Öffentliche IT-Projekte sollen üblicherweise dazu beitragen, öffentliche Leistungen schneller und besser zu erbringen und dadurch attraktiver zu machen. In aller Regel sind die Bürger bereit, für die Erleichterung und die Zeiterparnis einen moderaten Anstieg von Gebühren oder Beiträgen (sog. Convenience Fee) in Kauf zu nehmen. Daneben können auch Mehreinnahmen zu einem Gain Sharing führen, z.B. wenn durch ein erfolgreich realisiertes Projekt Steuermehreinnahmen erzielt werden können.

Gain Sharing erlaubt somit die unmittelbare Beteiligung des privaten Partners am wirtschaftlichen Ergebnis. Die Höhe der erzielten Einnahmen über Gebühren, Beiträge oder auch privatwirtschaftliche Entgelte wird anteilig umgelegt auf den privaten Partner und die öffentliche Hand. Soweit ein Projekt erfolgreich ist, können hieran beide verdienen, bleibt der Erfolg mangels Akzeptanz seitens der Bürger aus, teilen sich beide Partner die Verluste.

Bsp. Erleichterungen im Meldewesen erlauben es dem Bürger, eine polizeiliche Ummeldung elektronisch (mit Signaturkarte) vorzunehmen. Die Zeiterparnis ist den meisten Bürgern voraussichtlich eine geringfügig höhere Bearbeitungsgebühr wert (sog. „Convenience Charge“). Soweit dieses Modell politisch nicht durchsetzbar sein sollte, käme als eine ergebnisneutrale Form der Vergütung das Transaction-Based Billing in Frage.

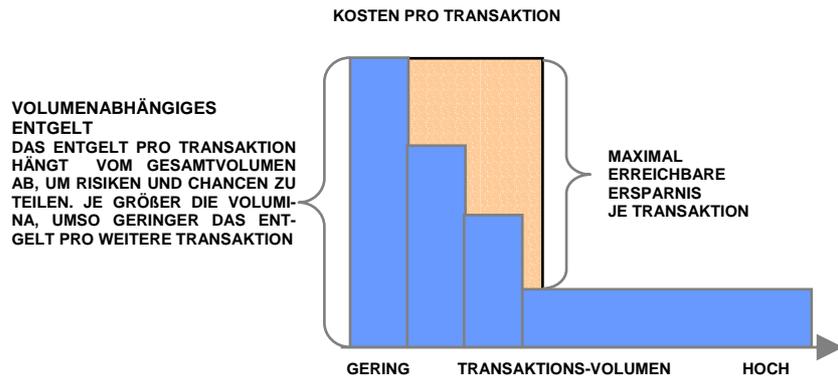
3.2.2 Transaktionsbasierte Vergütung (Transaction-Based Billing)

Bei der Transaktionsbasierten Vergütung (Transaction-Based Billing) erfolgt die Vergütung des Auftragnehmers nach der Zahl der abgeschlossenen Vorgänge. Der private Partner wird etwa danach vergütet, wie viele Bürger online einen Antrag stellen oder wie viele Unternehmen elektronische Angebote im Rahmen einer Ausschreibung unterbreiten. Gerade bei E-Government-Projekten, deren Erfolg wesentlich von der Akzeptanz der User (Bürger) abhängt, ist Transaction-Based Billing eine sinnvolle Form der Vergütung. Da die Höhe der Vergütung von der Zahl der erfolgreichen Online-Transaktionen abhängt, besteht

¹⁷ United States General Accounting Office, January 2003 Contract Management - Commercial Use of Share-in-Savings Contracting, www.gao.gov/new.items/d03327.pdf

beim privaten Partner ein starkes Eigeninteresse an der Beachtung der technischen Service Levels, die etwa eine Verfügbarkeit des Systems bei 99,5 % festlegen. Wesentlich für den Erfolg des Projekts ist auch hier die Bestimmung eindeutiger Vergütungsschlüssel, wie etwa die Hits einer Seite oder die Zahl der Downloads von hinterlegten Dokumenten/Formularen bei einem Webportal. Bei Projekten, bei denen die Antragstellung und die Ausgabe von offiziellen Dokumenten vorbereitet werden soll, kann die Zahl der Online-Anträge für neue Ausweispapiere oder die Ausgabe der neuen Dokumente an die Bürger als Anknüpfungspunkt dienen oder z.B. die Nutzung von elektronischen Fahrscheinen im öffentlichen Personen-Nahverkehr.

Generische Darstellung degressiver Einzelkosten bei transaktionsbasierter Abrechnung



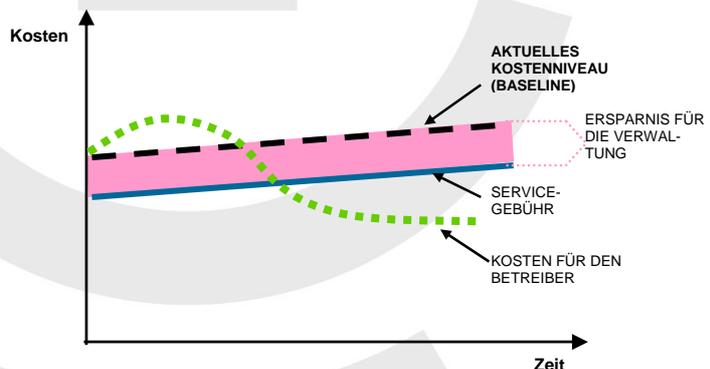
Für die öffentliche Verwaltung hat die transaktionsbasierte Vergütung einen wesentlichen Vorteil. Sowohl das Akzeptanzrisiko als auch das Betriebsrisiko wird bei dieser Vergütungsform weitestgehend auf den Privaten verlagert. Bleibt das Online-Angebot erfolglos, weil die Lösungen zu umständlich oder unattraktiv sind, so trägt dieses Risiko der Private, dessen Vergütung in diesem Fall ausbleibt. Damit ist die transaktionsbasierte Vergütung gerade in den Fällen sinnvoll, in denen neue innovative Dienstleistungen angeboten werden, die für die öffentliche Hand nur schwer kalkulierbar sind.

Beispiel: Transaktionsbasierte Vergütung des privaten Partners bei der elektronischen Ausgabe neuer Führerschein- oder Personalausweisdokumente. Bei einer papierbasierten Beantragung entfallen auf den Bürger Bearbeitungsgebühren in Höhe von 10 €. Bei einer Online-Beantragung der Dokumente nur noch Gebühren iHv 5 €. Aus Verwaltungssicht werden die tatsächlichen Kosten der papierbasierten Bearbeitung durch die Bearbeitungsgebühren (10 €) nicht gedeckt. Bei einer elektronischen Bearbeitung können die Bearbeitungskosten insbesondere durch die medienbruchfreie Nutzung der Daten auf deutlich unterhalb der Online-Gebühren (5 €) gesenkt werden. Das Einsparungsdelta wird zwischen den Online-Gebühren und den tatsächlichen Kosten wird pro Transaktion zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner geteilt.

3.3 Shared Services in Verbindung mit Outsourcing

Bei Shared Services in Verbindung mit Outsourcing nehmen private Dienstleister dem öffentlichen Partner bestimmte Aufgaben ab (Outsourcing) und führen diese zentral für mehrere Dienststellen durch (Shared Services). Der öffentliche Partner kann sich etwa durch das Outsourcing der IT oder

Generische Darstellung der Kostenentwicklung bei Outsourcing Verträgen



des Travel Managements auf seine eigentlichen Kernaufgaben, die öffentliche Verwaltung konzentrieren. Typische Dienstleistungen, die Vertragsservicezentren ihren Kunden anbieten können, liegen auf den Gebieten Finanzverwaltung, Buchhaltung, IT. Die Vorteile von Shared Services, die etwa von mehreren Kommunen beauftragt werden, liegen in zumeist deutlichen Einsparungen, da nicht jede Dienststelle Personal für die Aufgaben der allgemeinen Verwaltung vorhalten muss. Zudem lassen sich durch Call Center die Reaktionszeiten und Beantwortungszeiträume deutlich verringern. Damit steigt die Zufriedenheit der Mitarbeiter. Da Shared Services standortunabhängig erbracht werden, können Standortvorteile genutzt werden bis hin zur gezielten Strukturförderung.

Shared Services werden in unterschiedlichen Formen angeboten: Eine zentrale Stelle erbringt für verschiedene Interessenten (z.B. Behörden) Dienstleistungen.

Beispiel: Beim "Hessischen Competence Center" (HCC) konnte durch die Einrichtung eines Dienstleistungszentrums eine Bündelung von Backoffice-Aufgaben erreicht werden. Das HCC basiert auf landesweit einheitlichen Geschäftsprozessen und nutzt ein neues Buchhaltungs- und Controllingssystem. Das Kompetenzzentrum erbringt durch verwaltungsinterne Mitarbeiter Dienstleistungen in den Bereichen Finanzbuchhaltung, internes Rechnungswesen, Materialwirtschaft und Personalwirtschaft für 9 Ressorts mit ca. 800 hessischen Dienststellen.

Shared Services-Elemente werden auch mit Outsourcing verbunden, indem ein Privater Shared Services Center nicht allein aufbaut, sondern auch betreibt. Schließlich bestehen auch einfache Leistungsbeziehungen zwischen einer Behörde und einem privaten Anbieter – hier spricht man von Business Process Outsourcing.

Beispiel: Die Stadt Kopenhagen hat ihre Gehaltsabrechnung für öffentliche Angestellte und Pensionäre an einen privaten Dienstleister vergeben.

3.4 Business Process Outsourcing

Durch Business Process Outsourcing (BPO) lassen sich gesamte Verwaltungsprozesse auslagern. Damit geht BPO weiter als das klassische IT-Outsourcing, bei dem der Betrieb und Support der Informationstechnik ausgelagert wird, die relevanten betrieblichen oder behördlichen Prozesse aber im Unternehmen bzw. innerhalb der Verwaltung verbleiben. BPO ermöglicht es, die gesamte Abwicklung von IT-basierten Geschäftsprozessen aus der Verwaltung auszulagern. BPO kann als ITK-spezifische Ausprägung des sog. Betreibermodells verstanden werden.

Beim Business Process Outsourcing werden die betroffenen Verwaltungsvorgänge vollständig aus der Behörde heraus zum privaten Partner verlagert. Dieser übernimmt die Gesamtverantwortung für den Geschäftsprozess; es entsteht ein klares und eindeutig geregeltes Kunden-Dienstleister-Verhältnis. Das Hauptargument der Entscheidung für BPO ist die anvisierte Kostenreduktion. Daneben gibt es aber auch eindeutige Verbesserungen bei der Qualität, welche im Wesentlichen durch eine effizientere und standardisierte Prozessabwicklung erreicht wird. Ein Unterfall von BPO ist Business Transformational Outsourcing (BTO). Sowohl in der öffentlichen Verwaltung wie auch in der Privatwirtschaft wird Business Transformational Outsourcing genutzt, um Verwaltungs- oder Geschäftsprozesse der Verwaltung oder Geschäftsprozesse zu überprüfen und zu optimieren. Bei BTO wird der Private beauftragt, bereits bestehende Prozesse zu analysieren und diese anschließend umfassend neu zu strukturieren und zu übernehmen. BTO enthält somit einen Anteil Beratung, ist aber im Wesentlichen dadurch geprägt, dass bestehende Prozesse der Verwaltung durch einen Privaten übernommen werden.

3.5 Zusammenfassung

Bei IT-Projekten der öffentlichen Hand haben sich eine Reihe von neuen Formen der Risikopartnerschaft zwischen dem privaten und dem öffentlichen Partner herausgebildet. Wie diese im Einzelnen funktionieren, möchten wir in den nachfolgenden Case Studies näher erläutern. Soweit entsprechende Berichte verfügbar waren, finden sich bei den Case Studies auch Hinweise auf die Berichte der Rechnungshöfe, die in der weit überwiegenden Mehrzahl die positive Bewertung geteilt haben.

4 Case Studies¹⁸

4.1 UK: Inland Revenue Department

4.1.1 Ausgangssituation

Das britische Inland Revenue Department¹⁹ ist verantwortlich für Einkommens- und Körperschaftssteuern sowie diverse weitere Steuereinnahmen. Das Inland Revenue Department betreut mit 67.000 Mitarbeiter in über 700 Büros etwa 33 Mio. Steuerpflichtige sowie 1,5 Mio. Arbeitgeber und 1 Mio. Unternehmen. Das Steueraufkommen beträgt 233 Mrd. Britische Pfund. Das Inland Revenue Department unterhält in Europa eines der größten IT-Netzwerke; bereits 1990 beschäftigte das Information Technology Office 2250 Mitarbeiter und hatte ein Jahresbudget von 250 Mio. £. Bis 1995 war die Informationstechnologie weithin veraltet auf dem Stand der 70er und 80er Jahre mit großen Mainframe-Systemen (Großrechnern mit proprietären Systemen) und dezentralen, unverbundenen Datenbanken in 12 Rechenzentren.

Fakten:

- **67.000 Mitarbeiter**
- **35,5 Mio. Kunden**
- **IT: 2250 Mitarbeiter**
- **Jahresbudget: 250 Mio.**

4.1.2 Vertrag

1994 vereinbarte das Inland Revenue Department eine strategische Partnerschaft mit einem privaten Outsourcing-Dienstleister. Der Vertrag mit dem privaten Partner läuft bis Juni 2004 und war eines der ersten IT-Projekte im Rahmen der sog. Private Finance Initiative (PFI) der britischen Regierung.²⁰ Die wesentlichen Ziele der strategischen Partnerschaft sind:

- Einführung von Online-Verfahren für die Bürger (E-Government)
- Sicherung des schnellen Zugangs zu moderner Informationstechnik
- Verringerung der Kosten der Informationstechnik
- Verringerung der Entwicklungszeiten
- Aber auch: Verbesserung der beruflichen Perspektiven der IT-Mitarbeiter durch Arbeit mit moderner Informationstechnik

¹⁸ Die Informationen für die nachfolgenden Beispiele sind öffentlich zugänglich. Entsprechende Referenzen und Internetlinks stellen sicher, dass der interessierte Leser näheres zu den Projekten erfahren kann.

¹⁹ www.inlandrevenue.gov.uk, zu den Projekten auch vgl. auch die Departmental Reports unter http://www.inlandrevenue.gov.uk/about/ir_dr_2003.pdf

²⁰ zum Vertrag auch weiterführend: National Audit Office, 2000; www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/9900351es.pdf.

Zu Beginn des Vertrags wurden sowohl die Informationstechnologie selbst als auch weite Teile des Personals und das Anlagevermögen (Rechenzentren sowie Hard- und Software) auf den Privaten übertragen. Der Übergang erfolgte in zwei Schritten, der erste im Juli 1994, der zweite im Januar 1996. Einige Mitarbeiter verblieben beim Information Technology Office; diese waren mit dem Management des Outsourcing-Vertrag betraut. Der private Partner übernahm ferner über 200 externe Dienstleistungsverträge, die Inland Revenue mit IT-Dienstleistern im Hinblick auf einzelne Teilleistungen geschlossen hatte. Im Rahmen einer sog. Due Diligence hatte der private Partner Gelegenheit, die Verträge mit den externen Dienstleistern zu prüfen. Die Mitarbeiter des Information Technology Office gingen zu den Bedingungen der Inland Revenue Arbeitsverträge in private Arbeitsverhältnisse über.

Vertragliche Elemente:

- PFI
- BTO
- Bonus/Malus
- Share-in-Savings

Bereits bei Vertragsschluss war den Parteien klar, dass sich die IT-Services des Departments im Laufe der Vertragsdauer wesentlich ändern würden. Anpassungs- und Modernisierungsbedarf wurde zum einen wegen Änderungen in der Gesetzgebung und Rechtsprechung aber auch wegen technologischer Änderungen gesehen. Daher waren im Vertrag flexible Regelungen notwendig, die den Änderungen bei den Rahmenbedingungen Rechnung tragen können:

- Zielgröße: Die IT-Betriebskosten der IT sollen sich in der zehnjährigen Laufzeit um 35 % verringern;
- Fixed Standing Charge: Mindestabnahmeverpflichtung für den öffentlichen Partner;
- Fixed Standing Charge reduziert sich im Laufe der Vertragslaufzeit, damit verringert sich auch die feste Vergütung;
- Differenzierte Stundensätze abhängig von Vorlaufzeit – geringste Sätze bei Festlegung 12 Monate im Voraus
- Bonusregelung: Bei unerwarteter Produktivitätssteigerung Abnahmepflicht für zusätzliche Leistungen, hingegen keine zusätzliche Zahlungen oder Anhebung der Tagesätze
- Malusregelung: Nachträgliche Senkung der Sätze, wenn Produktivität hinter dem Forecast zurückbleibt
- Aufteilung der erzielten Gewinne oberhalb einer zuvor festgelegten Schwelle (Share-in-Savings)
- Keine Festpreise, da sich sowohl ITK-Produkte wie auch der Bedarf der Behörde (in Abhängigkeit von politischen Entwicklungen und Veränderungen im Haushalt) laufend weiter entwickeln.

4.2 UK: National Insurance Recording System (NIRS2)

4.2.1 Ausgangssituation

Das Inland Revenue Department ist als größte staatliche Behörde in Großbritannien neben dem Steueraufkommen auch für die Verwaltung der Sozialversicherungsbeiträge verantwortlich. Die Summe der Sozialversicherungsbeiträge liegt pro Jahr in etwa bei 200 Mrd. britische Pfund. Innerhalb des Inland Revenue Dept. ist für diese Aufgaben NICO verantwortlich, das National Insurance Contributions Office. NICO betreut alle britischen Bürger über 16 Jahren, die Sozialversicherungsbeiträge leisten oder Rentenzahlungen oder Arbeitslosenunterstützung erhalten, insgesamt über 65 Mio. Konten britischer Bürger. Durch zahlreiche Gesetzes-

änderungen und die Verstärkung der privaten Vorsorge im Rahmen des britischen Sozialversicherungssystems war das bisherige IT-System zur Verwaltung der Sozialversicherungsbeiträge – National Insurance Recording System (NIRS1) den Anforderungen nicht mehr gewachsen.²¹

4.2.2 Vertrag

1994 veröffentlichte die Behörde eine Ausschreibung zur Modernisierung und Anpassung des National Insurance Recording System (NIRS1). Der Vertrag sollte zudem auch das Outsourcing aller darauf folgenden Entwicklungs- und IT-Aktivitäten umfassen.

Als erstes IT-Infrastrukturprojekt, das im Rahmen der PFI-Initiative vergeben wurde, konnte der Vertrag einen umfangreichen Entwicklungsablauf ohne Kapitalfinanzierung durch die öffentliche Hand ermöglichen. Die wesentlichen vertraglichen Elemente waren:

- Der Auftragnehmer war für alle Entwicklungskosten verantwortlich.
- Nach Inbetriebnahme des IT-Systems erfolgt die Vergütung des Auftragnehmers durch Transaktionsentgelte.
- Open Book Policy: Der öffentliche Partner hat Einblick in die Bücher des Privaten Partners. Soweit der private Partner zuvor festgelegte Vergütungsmargen überschreitet, wird der zusätzliche Effizienzgewinn zwischen den Partnern geteilt.
- Degressives Preismodell: Preis pro Transaktion geringer bei steigender Gesamtzahl der Transaktionen
- Bonus/Malus in Abhängigkeit von der Performance;
- unterschiedliche Tagessätze abhängig von der Vorlaufzeit (niedrigste Tagessätze bei Festlegung 12 Monate im Voraus).

Vertragliche Elemente:

- PFI
- BTO
- Bonus/Malus
- Transaktionsbasierte Vergütung (Transaction-based Billing)

4.3 Norwegen: Projekt Altinn; Steuerbehörde online

4.3.1 Ausgangssituation

Die norwegische Steuerbehörde ist verantwortlich für die Verwaltung diverser Steuern wie Einkommens-, Vermögens- und Erbschaftssteuer, Unternehmensstatistiken und die Führung der Unternehmensregister (Handels und Gewerbezentralregister). Im Rahmen eines Programms zum Bürokratieabbau und der Wirtschaftsförderung sollen die bestehenden 650 Formulare für 50 staatliche Aufgabenbereiche deutlich verringert und durch medienbruchfrei elektronische Formulare vereinheitlicht werden um hiermit die hohen Berichtsaufwände für Unternehmen zu straffen und zu verringern. Neben die Erleichterungen für Unternehmer treten verwaltungsinterne Gründe, denn durch die Verbesserung der Datenqualität durch Validierung lassen sich der Korrekturaufwand und Doppelberichtswesen einschränken bzw. abschaffen.

²¹ www.inlandrevenue.gov.uk/nic/nirs2.htm

4.3.2 Vertrag

1998 schloss die norwegische Verwaltung daher einen Vertrag mit einem privaten IT-Dienstleister²². Der Vertrag sieht die nachfolgenden Regelungen vor:

- Kombinierte Vergütung: Festpreis für Entwicklung und erstes Jahr Betrieb, im Anschluss zwei Jahre transaktionsbasierte Vergütung
- Vertragslaufzeit 3 Jahre); mit Verlängerungsoptionen
- Bei Nichterreichung bestimmter Service-Levels (value-based) muss der Private Partner mit Abzügen rechnen.

Vertragliche Elemente:

- BPO
- Bonus/Malus (value-based Billing)
- Transaktionsbasierte Vergütung (Transaction-based Billing)

4.4 Canada: Ontario Welfare

4.4.1 Ausgangssituation

Das Ontario Ministry of Community and Social Services (MCSS)²³ ist verantwortlich für die Bewilligung und Auszahlung von Sozialleistungen an etwa 600.000 Personen in der kanadischen Provinz Ontario. Insbesondere bei der Verwaltung der Sozialhilfe (social assistance) bestand aufgrund eines 30 Jahre alten Systems dringender Handlungsbedarf: Die Zahl der Verfahren hatte sich seit der Einführung der IT-gestützten Verwaltung verdreifacht, die jährlichen Kosten waren überproportional von 1,3 auf 6,8 Mrd. Kanadische Dollar angestiegen. Mehr als 7000 Sachbearbeiter gewährten soziale Unterstützungsleistungen in 290 Dienststellen des Ministeriums. Ein papierbasiertes Formularsystem ließ nur wenig direkten Kontakt mit den Bürgern zu und der Mangel an flächendeckenden und vernetzten Systemen und überall zugänglichen Informationen führte zu Fehlentscheidungen und begünstigte Missbrauch.

Ausgangslage:

- 30 Jahre alte IT Verfahren hatten sich verdreifacht
- Hohe Fehlerzahlen

4.4.2 Vertrag

Gemeinsam mit einem privaten Partner begann das Ministerium 1995 mit der Reform der IT-gestützten Sozialverwaltung. Die wesentlichen Aufgaben bestanden in der Neustrukturierung/Straffung der bestehenden Verwaltungsverfahren insbesondere durch die Einführung eines neuen Systems der Leistungserbringung und die Unterstützung und Schulung der Mitarbeiter in die neuen Verfahren und Technologien. Ein weiterer zentraler Baustein war die Einbindung von moderner Informations- und Telekommunikationstechnologie wie webbasierte Callcenter und Interactive Voice Response (IVR). Flankierende Leistungen war die Beratung und Unterstützung beim Wechsel der Systeme (Change Management).

Vertragselemente:

- Business Process Outsourcing
- Share-in-Savings

²² www.altinn.no

²³ www.cfcs.gov.on.ca

Die personellen und sachlichen Ressourcen, die für die Neustrukturierung der Verwaltungsverfahren und die Entwicklung und Einbindung der IT erforderlich waren, wurden von dem privaten und dem öffentlichen Partner gemeinschaftlich getragen. Der öffentliche Partner konnte das Projekt somit starten, ohne wesentliche eigene Haushaltsmittel als Anschubfinanzierung vorzuhalten („No upfront costs“). Als Share-in-Savings-Projekt erfolgte die Bezahlung des Privaten erst und nur dann, wenn ein positiver Return on Investment – bezogen auf das Projekt - realisiert werden konnte. Der Return on Investment setzte sich aus den erreichten Einsparungen zusammen, aus denen zunächst die Projektkosten finanziert wurden. Verbleibende Erlöse wurden eine Zeit lang zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer geteilt. Das Modell sah vor, dass für den Fall, dass sich kein ROI erreichen lässt, der private Partner vollständig bzw. jedenfalls weitgehend auf seinen Investitionen sitzen geblieben wäre. Eine Kommission, die mit Vertretern der beiden Partner besetzt war, überprüfte vierteljährlich die angefallenen Kosten und den Return on Investment für beide Seiten.

4.4.3 Bewertung

Die bisherigen Erfahrungen von Ontario Welfare sind positiv: Bis Dezember 2000 konnte eine beidseitige Kostendeckung erreicht werden, bis September 2001 wurden nach Einschätzung aus dem Ministerium Einsparungen von über 378 Mio. Kanadische Dollar erzielt. Für die Folgezeit wurden jährlich weitere 200 Mio. Dollar erwartet.²⁴ Neben den erzielten Einsparungen konnte eine Verkürzung der Bearbeitungszeiten erreicht werden und damit einhergehend schnellere Entscheidungen über Bezüge/Zahlungen. Durch die Konsolidierung der Daten konnten die Missbrauchsrate gesenkt werden.

4.5 USA: Federal Student Aid

4.5.1 Ausgangssituation

Die Federal Student Aid ist als US-Bundesbehörde zuständig für die Bewilligung und Auszahlung von jährlich 1,8 Mio. Darlehen und Stipendien an Studenten im Wert von 30 Mrd. US \$.²⁵ In den 90er Jahren war die FSA mehrfach vom General Accounting Office, dem US-amerikanischen Rechnungshof, wegen Verschwendung und Missbrauch aufgrund unzureichendem Finanzmanagement, veralteter Informationstechnologie und unwirtschaftlichen Verträgen gerügt worden. Vor diesem Hintergrund sollten die Fallkosten deutlich gesenkt werden (die FSA hatte sich gegenüber der Bundesregierung verpflichtet, ihre Fallkosten bis 2004 um 19 % zu verringern). Die Einsparungen sollten im Wesentlichen durch eine Straffung der Prozessbearbeitung (Antragstellung, Antragsbearbeitung, Bewilligung und Auszahlung) erreicht werden. Die Zahl der Missbrauchsfälle sollte durch die Konsolidierung und Migration der veralteten und heterogenen Datenbestände erreicht werden.

²⁴ So die Bewertung von *Art Daniels*, Assistant Deputy Minister of Quality Service, OPS Restructuring Secretariat, Cabinet Office und *Bonnie Ewart*, Assistant Deputy Minister of the Business Transformation Project, Ministry of Community and Social Services in Canadian Government Executive Issue 1, 2002 (www.cangovexec.com).

²⁵ www.fafsa.ed.gov

4.5.2 Vertrag

Der Vertrag mit dem privaten Partner sah vor, dass sich die FSA in eine sog. „Performance Based Organization“ wandeln sollte. Performance Objectives sind Kriterien wie Mitarbeiterzufriedenheit (Employee Satisfaction), Akzeptanz und Zufriedenheit der Bürger (Customer Satisfaction) und Fallkosten (Unit Costs). Diese Performance Objectives waren zugleich auch ein Element bei der Ermittlung der Vergütung des Privaten Partners (Balanced Score Cards). Vereinbart wurde ferner für bestimmte Teilleistungen fixe Preise. Eine Vergütung auf Stundenbasis oder nach Personentagen war nicht vorgesehen.

Vertragselemente:

- **Business Process Outsourcing**
- **Share-in-Savings**
- **Balanced Score Cards**

Die Einsparungen, die durch die Konsolidierung der Daten und die Einführung von Online-Prozessen, Student-Aid-Portalen und Call Centern (E-Government) erreicht werden, werden zwischen dem Privaten Partner und der FSA geteilt (Share-in-Savings). Der Anteil des Privaten wird hierbei von Jahr zu Jahr geringer.

4.6 USA: Florida Department of Business Professionals

4.6.1 Ausgangssituation

Das Florida Department of Business Regulation²⁶ ist für die Neuanmeldung und Änderung von ca. 200 verschiedenen gewerberechtlichen Erlaubnissen für rund eine Million Unternehmen und Freiberufler zuständig. Im Laufe der Zeit hatten sich große Mengen unbearbeiteter Anträge bei der Behörde aufgestaut, die Bearbeitung einer Lizenz dauerte durchschnittlich 42 Tage und Unternehmen und Mitarbeiter mussten mehrere hundert unterschiedliche Formulare beachten. Wesentliches Ziel des Modernisierungsprojekts war daher Bürokratieabbau durch die IT-gestützte Straffung und Vereinheitlichung der Prozesse und die Erhöhung der Kundenzufriedenheit.

Vertragselemente:

- **Business Process Outsourcing**
- **Share-in-Savings**
- **Transaktionsbasierte Vergütung**
- **Festpreise**

4.6.2 Vertrag

Im Zuge eines Organisations-Transformationsvorhabens übernahm ein privater Partner die Straffung und Integration der Prozesse. Darüber hinaus übernahm der Private Partner den Betrieb und die Wartung der Lösung und entwickelte Online Portale und ein Call Center für Bürger. Die Zahlungen für das Projekt erfolgten z.T. über Festpreise, transaktionsbasiert und durch Share-in-Savings, in dem Ersparnisse, die die Behörde als direktes Projektergebnis realisiert hatte, anteilig an den Privaten Partner gezahlt wurden.

²⁶ www.state.fl.us/dbpr/

4.7 Schleswig-Holstein; Outtasking der Telekommunikationsinfrastruktur

4.7.1 Ausgangssituation

Im Rahmen einer EU-weiten Ausschreibung wurde 1999 vom Land Schleswig-Holstein ein Outtasking der Telekommunikationsinfrastruktur an einen privaten Dienstleister vergeben. Auslöser für dieses Outtasking war zum einen das hohe Durchschnittsalter der vorhandenen Infrastruktur (7,5 Jahre) und die in diesem Zusammenhang fehlenden Investitionsmittel für notwendige Modernisierungen. Zum anderen die hohen Betriebskosten durch Eigen- und Fremdrealisierung in diesem Bereich. Mit der Vergabe wurden folgende Ziele verfolgt:

Vertragselemente:

- Outtasking

- Modernisierung und Standardisierung der vorhandenen Telekommunikationsinfrastruktur.
- Komplette Verlagerung der Service- und Betriebsaufgaben an den privaten Dienstleister.
- Realisierung einer einheitlichen Kommunikationsplattform für den gesamten Bereich der Landesverwaltung
- Reduzierung der Investitions- und Betriebskosten für den Bereich der Telekommunikationsinfrastruktur
- Generierung von einmaligen Nutzungseffekte durch den Verkauf der Infrastruktur und Reduktion von Personalkosten

4.7.2 Vertrag

Durch den geschlossene Outtasking-Vertrag mit dem privaten Dienstleister wurden neben den einmaligen Nutzungseffekten auch folgende laufende Nutzungseffekte beim Land generiert:

- Garantierte Verfügbarkeiten (SLA's)
- Flexibles, transparentes und nutzungsabhängiges Dienstleistungsportfolio
- Senkung von Investitionskosten und geringere Kapitalbindung (Verlagerung des unternehmerischen Risikos)
- Planungssicherheit bei den Haushaltsmitteln
- Höhere Anwenderzufriedenheit

Mit dem Projekt wurde die Basis für die Einführung von neuen Verwaltungsanwendungen aus dem Bereich E-Government geschaffen.

Vertragsinhalte:

- Übernahme der Betriebsverantwortung für den Bereich von über 300 Telekommunikationsanlagen mit 43.000 angeschalteten Endgeräten für einen Zeitraum von 10 Jahren.
- Modernisierung und Standardisierung der Infrastruktur innerhalb des ersten Vertragsjahres.
- Realisierung einer einheitlichen Kommunikationsplattform für die verwaltungsinterne Kommunikation
- Einheitliches Gebührenmodell für alle Landesdienststellen
- Rückkauf der landeseigenen Telekommunikationsinfrastruktur

4.7.3 Bewertung durch Landesrechnungshof

Die Bewertung durch den Landesrechnungshof ist positiv: „Verkauf und Rückmiete der landeseigenen TK-Anlagen scheinen sich bei vorsichtiger Einschätzung als ein für das Land finanziell vorteilhaftes Projekt zu entwickeln. Dies gilt nicht nur für die Summe der laufenden Jahreskosten, sondern auch für die mit der Gesamtkonzeption verbundenen, auf die Kostentransparenz zurückzuführenden zeitnahen Einwirkungsmöglichkeiten. Zudem sind die TK-Anlagen seither mit einer zeitgemäßen Gerätetechnik ausgestattet.“²⁷

4.8 UK: National Savings and Investment (NS&I)

4.8.1 Ausgangssituation

National Savings, die staatliche britische Investitionsbank²⁸ hat 1999 einen umfassenden Outsourcing-Projekt gemeinsam mit einem privaten Partner gestartet. Der Vertrag geht über einen Zeitraum von 15 Jahren.

Der private Partner fand eine veraltete Infrastruktur vor, bei der 13 Bankprodukte mit 11 IT-Systemen verwaltet wurden, verlässliche Daten über Kunden fehlten, elektronische Transaktionen via Internet nicht möglich waren, und Prozesse mit hohen Prozesskosten vollständig papierbasiert abgewickelt wurden.

4.8.2 Vertragliche Regelungen

Der Vertrag mit dem privaten Partner sieht vor, dass dieser das operative Geschäft übernimmt und folgende Modernisierungen vornimmt:

- Überführung der verschiedenen Bankprodukte auf eine gemeinsame IT-Plattform
- Aufbau eines Data Warehouses
- Aus- und Aufbau neuer Transaktionskanäle wie Internet, Callcenter
- Automatisierung und Straffung der Verwaltungsprozesse.

4.8.3 Erfahrungen

Nach den Erfahrungen der ersten vier Jahre geht die Bank davon aus, dass sich durch den Vertrag im Vergleich zu einer In-House-Lösung über den gesamten Vertragszeitraum Einsparungen von 158 Millionen Britischen Pfund erzielen lassen. Weitere Einzelheiten finden sich im Bericht des National Audit Office, des englischen Rechnungshofs von 2003. Der Bericht kann unter www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/02-03/0203626.pdf herunter geladen werden.

²⁷ www.lrh.schleswig-holstein.de/com/Veroeffentlichungen/Bemerkungen/2003/BM2003_Tz20.pdf

²⁸ www.nsandi.com

4.9 UK Passport Service

4.9.1 Ausgangssituation

Im Juni 1997 erteilte der UK Passport Service (UKPS²⁹) einem privaten Partner den Auftrag, das System für die automatisierte Bearbeitung der Anträge für britische Reisepässe zu entwickeln, zu implementieren und zu managen. UKPS stand vor der Herausforderung, das zehn Jahre alte bestehende System zu ersetzen und ein sichereres Antragsverfahren bereitzustellen und damit auch fälschungssicherere Passdokumente zur Verfügung zu stellen. Weitere Ziele waren die Verkürzung der Bearbeitungszeiten und eine deutliche Verbesserung des Bürgerservice an, um sicherzustellen, dass UKPS die bestehenden Service Level Agreements mit dem Innenministerium und die Verpflichtungen gegenüber der Öffentlichkeit einhalten kann. Bis November 2001 wurde das neue System in sämtlichen UKPS-Niederlassungen in Liverpool, Newport, Durham, Peterborough, London, Belfast und Glasgow erfolgreich eingeführt.

4.9.2 Vertragliche Regelung

Zwischen UKPS und dem privaten Partner wurde ein Vertrag mit zehnjähriger Laufzeit geschlossen mit einem Volumen von 100 Mio. britischer Pfund. Ein wesentliches vertragliches Element ist die transaktionsbasierte Vergütung des privaten Partners (Transaction-Based Billing). Der private Partner stellte neue Back-End-Systeme und Front-End-Services wie etwa Internetplattformen, Callcenter bereit. Etwa 350 Mitarbeiter sind innerhalb von drei Jahren von der Behörde zum privaten Partner gewechselt, nicht zuletzt auch wegen einer umfassenden Einführung und Schulung in moderner IT.

4.9.3 Bewertung

Bisher konnten über 15 Mio. neue digitale und sicherere Reisepässe über das neue System ausgestellt werden. Kundendienstorientierte Initiativen zum Beispiel verlängerte Öffnungszeiten konnten die Kundenzufriedenheit steigern. Die bisherige Bilanz ist nach Aussagen des privaten Partners überaus positiv. Die Vorgaben des Innenministeriums über Kundenzufriedenheit lagen bei 95 %. Mit einer Reklamationsrate von unter 0,1 % konnte diese Vorgabe weit überschritten werden (Zufriedenheit von mehr als 99,9%).

5 Executive Summary

Mit dem Begriff „Public Private Partnership“ (kurz PPP) werden gemeinhin in der Öffentlichkeit vor allem große Infrastrukturprojekte wie die Warnow- oder Trave-Querung verbunden. Mehr oder weniger unbemerkt von der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur hat sich im Bereich der IT-Dienstleistungen für den öffentlichen Sektor und speziell bei E-Government-Projekten, also der IT-gestützten Modernisierung der verwaltungsinternen Prozesse, ein breites Spektrum anderer Formen der Risikopartnerschaft zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft entwickelt.

Kennzeichnend für diese Formen der Public Private Partnership ist, dass die Zusammenarbeit nicht mit der Gründung von gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften, die von öffentlichen und privaten Partnern gemeinsam geleitet werden, verbunden ist. Vielmehr stellen

²⁹ www.ukpa.gov.uk/

vertragliche Regelungen, etwa zur Vergütung oder zur Qualität der Leistungserbringung den notwendigen Ausgleich der Interessen und vor allem eine sinnvolle Risikostruktur sicher.

Diese Risikopartnerschaften eignen sich damit insbesondere in den Bereichen, in denen der private oder der öffentliche Partner sich eher in einer Testphase befinden oder aus anderen Gründen der weit reichende Schritt zur Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft nicht gewünscht wird. Gerade die weit überwiegend positiven Bewertungen durch die Rechnungshöfe belegen, dass die in dieser Publikation vorgestellten IT-Projekte und die neuen Gestaltungsformen der Risikopartnerschaften ein sinnvoller Weg bei gemeinsamen IT-Projekten von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft sind.



6 Links (Stand: 01.09.2004):

BITKOM-Leitfaden Customer Financing,
<http://www.bitkom.org/files/documents/ACF5454.pdf>

Eurostat: Privilegierung von PPP im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen:
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/DE?catalogue=Eurostat&product=2-11022004-DE-AP-DE&mode=download>

Antrag der Regierungsfractionen (SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN) vom 04.07.2003, Bundestags-Drucksache 15/1400:
<http://dip.bundestag.de/parfors/parfors.htm>

UK: Her Majesty's Treasury: Public Private Partnerships – The Government's Approach,
www.hm-treasury.gov.uk/media//C23A9/PPP2000.pdf

National Audit Office - Managing The Relationship to Secure a Successful Partnership in PFI Projects (2001),
www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/01-02/0102375.pdf

Public Private Partnership im E-Government
www.begix.de/PPP_BST.pdf

Prozessleitfaden Public Private Partnership
www.begix.de/ppp_d21.pdf

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: PPP im öffentlichen Hochbau
www.bmvbw.de/Bauwesen-.346.htm

Her Majesty's Treasury - PFI: Meeting The Investment Challenge, July 2003
www.hm-treasury.gov.uk/media/648B2/PFI_604.pdf

UK: Inland Revenue Department
www.inlandrevenue.gov.uk

UK: Inland Revenue Department; Departmental Reports
http://www.inlandrevenue.gov.uk/about/ir_dr_2003.pdf

National Audit Office, 2000 zum Vertrag des UK Inland Revenue Department;
www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/9900351es.pdf

UK Inland Revenue; Projekt NIRS (National Insurance Recording System)
www.inlandrevenue.gov.uk/nic/nirs2.htm

Norwegen; Projekt Altinn
www.altinn.no

Ontario Welfare,
www.cfcs.gov.on.ca

Bewertung von Ontario Welfare durch Ministerium:
www.cangovexec.com

USA Federal Student Aid
www.fafsa.ed.gov

USA: Florida Department of Business Professionals
www.state.fl.us/dbpr/

Schleswig-Holstein; Outtasking der Telekommunikationsstruktur; Bewertung des Landesrechnungshofs
www.lrh.schleswig-holstein.de/com/Veroeffentlichungen/Bemerkungen/2003/BM2003_Tz20.pdf

UK: National Savings and Investment (NS&I)
www.nsandi.com

Bericht des National Audit Office (NAO) zu UK NS&I:
www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/02-03/0203626.pdf

UK Passport Service
www.ukpa.gov.uk/



7 Index:

- Akzeptanzrisiko 12
- Balanced Score Cards 14, 15, 17, 25
- Betriebsübergang 8
- Business Process Outsourcing, BPO 19
- Business Transformational Outsourcing, BTO 19
- Change Management 23
- Contracting 16, 17
- Convenience Charge, Convenience Fee 17
- Drittgeschäft 17
- Due Diligence 17, 21
- Gain Sharing 17
- Gewinnbeteiligung 17
- Haushaltsvorbehalte 6
- Incentives 13, 15
- Interactive Voice Response 23
- Investitionsrisiko 12
- Kosten-Leistungs-Rechnung, KLR 16
- Open Book Policy 22
- Outsourcing 12, 18, 19, 20, 21, 22, 27
- Outtasking 26
- Performance Based Organization 25
- Performance Objectives 25
- Personalübergang 8
- Private Finance Initiative, PFI 7, 8, 20, 22
- Risk Rewards 15
- Service Level Agreements 17
- Service Levels 14, 18, 23
- Shared Services 12, 18
- Share-in-Savings 12, 16, 17, 21, 24, 25
- Transaction-Based Billing 17, 28
- Transaktionsbasierte Vergütung 17, 18, 22, 23, 28
- UK Passport Service 28
- Value-Based Billing 15
- Vergütungsmodelle 11, 15
- Wertschöpfungs-basierte Vergütung 15

