

08/03 Informations- und Kommunikationstechnik

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei IT-Vorhaben

Leitsätze

(1) Für alle finanzwirksamen IT-Maßnahmen muss grundsätzlich die bedarfstragende Stelle, nicht die IT-Abteilung, auf Basis des WiBe Fachkonzeptes 4.1 der Bundesverwaltung eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe) erstellen. Der Aufwand für die WiBe muss den Kosten der Maßnahme angemessen sein.

(2) Die WiBe muss alle fachlich und technisch sinnvollen Alternativen nach gleichem Maßstab miteinander vergleichen. Für alle Alternativen sind die Kosten mit hinreichender Genauigkeit zu ermitteln.

(3) Es reicht nicht aus, die Standardkriterien aus dem WiBe Fachkonzept zu verwenden. Vielmehr müssen die Kriterien für Nutzen, Dringlichkeit sowie externe Effekte auf die Behörde und das konkrete Projekt angepasst und genau beschrieben werden. Mittels Kennzahlen müssen sich die Auswirkungen eines Vorhabens auf die einzelnen Kriterien messen und belegen lassen.

(4) Zu jeder IT-Maßnahme ist vor Beginn eine Vorkalkulation (WiBe Version 1) und nach dem ersten Betriebsjahr eine Erfolgskontrolle (WiBe Version 4) durchzuführen. Bei größeren Maßnahmen sind darüber hinaus bei der Erstellung des Feinkonzeptes mit einer Zwischen-Kalkulation (WiBe Version 2) und unmittelbar vor der Einführung mit einer Freigabe-Kalkulation (WiBe Version 3) die Annahmen aus der Vorkalkulation zu validieren. Alle WiBe zu einer IT-Maßnahme müssen auf den gleichen Kennzahlen beruhen, damit ein Soll-Ist-Vergleich möglich wird.

(5) Neben der Einzelwirtschaftlichkeit von IT-Maßnahmen muss eine Behörde die Wirtschaftlichkeit aller ihrer IT-Maßnahmen ganzheitlich betrachten und hierbei ggf. auch Maßnahmen außerhalb der IT berücksichtigen.

Hintergründe

Das Wirtschaftlichkeitsgebot als wichtiger Maßstab für das Verwaltungshandeln sieht vor, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen eine angemessene WiBe durchzuführen ist (§ 7 Absatz 2 BHO). Die WiBe (Synonym: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung) ist sowohl ein Planungs- als auch ein Kontrollinstrument.

(1) Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, dass WiBe für IT-Maßnahmen häufig nicht von den bedarfstragenden Stellen angefertigt werden. Grundsätzlich verfügen nur diese i. d. R. über das fachliche Know-how, die Notwendigkeit zu begründen sowie die mit der IT-Maßnahme verfolgten fachlichen Ziele zu beschreiben. Dagegen wird eine IT-Maßnahme häufig von der IT-Abteilung auf ihre Wirtschaftlichkeit untersucht und dabei der eigentliche fachliche Hintergrund unzureichend beschrieben und bewertet. Die IT-Abteilung sollte daher grundsätzlich bei fachlich begründeten IT-Maßnahmen nur die technischen Aspekte, Bewertungen und Kosten zur WiBe beisteuern.

Außerdem stand auch bei kostenintensiven Maßnahmen häufig der Aufwand für die WiBe in keinem angemessenen Verhältnis zur Investition. Viele Behörden prüften nicht oder nur cursorisch, welche einmaligen und dauerhaften Kosten eine Maßnahme verursacht. Dies führte regelmäßig zur Auswahl unwirtschaftlicher Lösungen und infolge dessen zu erheblichen Kostensteigerungen. Die Behörden konnten zudem später den Erfolg ihrer IT-Maßnahmen nicht belegen.

(2) Häufig fehlten Alternativbetrachtungen. Wurden Alternativen miteinander verglichen, so war oft unklar, aus welchem Grunde gerade diese ausgewählt wurden. Meist wurden Alternativen bewertet, deren Kosten nicht mit hinreichender Genauigkeit ermittelt wurden. Meist wurde nur die präferierte Lösung durchgeplant und Alternativen wurden nur cursorisch betrachtet. Die Bewertungsmaßstäbe für die präferierte Lösung und die betrachteten Alternativen unterschieden sich zum Teil erheblich.

(3) Zum Teil wurden von Behörden die Standardkriterien aus dem WiBe Fachkonzept ungeprüft übernommen. Die Kriterienkataloge wurden nicht an die besonderen Anforderungen der Geschäftsprozesse oder Projekte der Behörde angepasst. Den Kriterien wurden häufig keine geeigneten und wohldefinierten Kennzahlen zugrunde gelegt. Fehlende Maßstäbe wurden zum Teil durch Behauptungen ersetzt. Die WiBen enthielten häufig Schätzungen ohne Nennung der Grundlage. Es war unklar, auf welchem Wege die Werte erhoben wurden und wie

sich diese Erhebung später wiederholen ließ. Infolge dessen waren die Kriterien meist wenig aussagekräftig und verhinderten oder erschwerten die erforderliche spätere Erfolgskontrolle.

(4) Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen auch festgestellt, dass Behörden, wenn überhaupt, nur eine WiBe als Vorkalkulation durchführten. Erfolgskontrollen zu IT-Maßnahmen fehlten weitgehend. Sehr selten wurden Zwischen- oder Freigabe-Kalkulationen erstellt, auch wenn die Größe des Projektes dies erfordert hätte.

(5) Die Einzelwirtschaftlichkeit einer Maßnahme ist lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für wirtschaftliches Handeln einer Behörde. Alle wirtschaftlichen Maßnahmen einer Behörde müssen so gewählt werden, dass sie in Summe die Behördenziele angemessen unterstützen und wirtschaftlich sind. So ist es durchaus möglich, auf eine kostengünstigere Variante einer Lösung auszuweichen, auch wenn diese Variante einen geringeren Nutzwert erbringt, wenn dies dann die Finanzierung einer anderen Maßnahme ermöglicht, die im stärkeren Maß den fachlichen Zielen dient. Ein probates Mittel hierfür ist der Einsatz einer Portfolio-Analyse.

Anmerkungen

Wichtige Grundlagen für die Durchführung von WiBen liefern folgende Dokumente:

- VV zu § 7 BHO
- Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen zur Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, GMBI 2011 S. 76 ff.
- WiBe 4.1 – Empfehlungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, Publikationen der KBSt, Band 92, Januar 2007
- Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (BT-Drs. 16/7100);

- Nummer 3 „Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln erfordert mehr und bessere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“