

Beschluss der Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts vom 8. Juni 2016

Einsatz Externer in der Informationstechnik der Bundesverwaltung

1. Die ehemalige Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) hatte „Empfehlungen zur Inanspruchnahme von externen Unterstützungsleistungen durch Bundesbehörden im IT-Bereich“ herausgegeben. Mit Beschluss Nr. 86/2012 des IT-Rats vom 4. September 2012 wurde deren weitere Anwendbarkeit beschlossen.
2. Der Bundesrechnungshof stellte nach Prüfungen in den Jahren 2008 bis 2012 Mängel in der Bundesverwaltung im Zusammenhang mit dem Einsatz von Externen in der Informationstechnik fest. Mit Querschnittsbericht vom 18. März 2015 gab er hierzu Empfehlungen. Der Bericht wurde durch das Bundesministerium des Innern den Ressorts zur Kenntnisnahme und mit der Bitte um Beachtung der Ergebnisse übermittelt. Dem Bundesrechnungshof wurde außerdem im Rahmen einer Stellungnahme seitens der Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik die Befassung mit den Empfehlungen in einer Sitzung des IT-Rats zugesagt.
3. Die Bundesregierung verfolgt beispielsweise in dem 2014 beschlossenen Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ (dort Ziffer 2.3.9) das Vorhaben einer gemeinsamen und integrierten Prozessoptimierung in der Bundesverwaltung, mit dem Ziel, verstärkt ergänzende eigene Kompetenz für IT- und Prozessberatung aufzubauen und den Bedarf für externe Beratung reduzieren. In dem 2015 beschlossenen Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ verfolgt sie - neben einer Betriebs- und Anwendungskonsolidierung sowie Bündelung der IT-Beschaffung - auch das Ziel, Know-how und eigene IT-Kompetenzen zu bündeln und zukunftsfähig

aufzustellen. Zum Erhalt und zur Förderung eigenen IT-Know-hows bietet die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung außerdem laufend Mitarbeitern aller Bundesbehörden IT-Fortbildungen und Schulungen an.

4. Trotzdem wird es künftig auch weiterhin erforderlich sein, dass die Bundesverwaltung IT-Leistungen auch von externer Seite in Anspruch nimmt, zum Beispiel IT-bezogene Beratungsleistungen oder andere Tätigkeiten oder Arbeitsergebnisse, die von externer Seite bezogen werden. Für diese Fälle haben sich aber die KBSt-Empfehlungen mittlerweile als aktualisierungsbedürftig erwiesen. Die Überarbeitung (in der Anlage zu diesem Beschluss) berücksichtigt daher beispielsweise Gesetzesänderungen, die Fortentwicklung des Konzepts IT-WiBe und die Empfehlungen des Bundesrechnungshofs. Mit Beschluss des IT-Rats hierüber soll die bisher geltende Beschlusslage abgelöst werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts dem IT-Rat folgenden

Beschluss Nr. 2016/6:

1. In der Anlage zum Beschluss Nr. 86/2012 des IT-Rats vom 4. September 2012 (Stand 19. Februar) wird Nummer 7 aufgehoben.
2. Die in der Anlage zu diesem Beschluss ausgeführten Empfehlungen zur Inanspruchnahme von externen Unterstützungsleistungen durch Bundesbehörden im IT-Bereich finden Anwendung.
3. Der Beschluss wird veröffentlicht.

**Anlage zum Beschluss Nr. 2016/6 der Konferenz der IT-Beauftragten der Ressorts
vom 8. Juni 2016**

**Empfehlungen
zur Inanspruchnahme von externen Unterstützungsleistungen
durch Bundesbehörden im IT-Bereich**

1. Unterstützung der Bundesverwaltung durch die private Wirtschaft

Die Personalausstattung der Bundesverwaltung im IT-Bereich kann mit der fortschreitenden Technisierung und Spezialisierung, wachsenden Aufgaben und neuen Aufgabenschwerpunkten auf der einen sowie einer erheblichen Personalnachfrage auf dem freien Markt auf der anderen Seite, nicht immer in ausreichendem Maße Schritt halten. Auch wenn vorrangig vorhandenes Personal mit entsprechenden Kompetenzen einzusetzen ist bzw. die notwendigen Kompetenzen auszubauen und zu entwickeln sind, so wird die Bundesverwaltung nicht umhin kommen externe Unterstützungsleistungen in Anspruch zu nehmen.

Die Möglichkeit, Aufgaben durch Ausgliederung bzw. Privatisierung (Interessenbekundungsverfahren gemäß § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO)) erfüllen zu lassen oder Unterstützungsleistungen der Wirtschaft in Anspruch zu nehmen, hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Dies gilt prinzipiell für alle Aufgaben der Bundesverwaltung. Grenzen sind dort zu ziehen, wo Wirtschaftlichkeit und staatliche sowie hier insbesondere hoheitliche Interessen die Erledigung durch eigene Kräfte gebieten. Schwerpunkte für Unterstützungsleistungen durch Externe liegen insbesondere bei komplexen IT-Maßnahmen und zentralen Querschnittsaufgaben.

Mit den folgenden Empfehlungen zur Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen sollen Hinweise zur Vergabe von Unterstützungsleistungen gegeben werden unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen und unter besonderer Berücksichtigung einer wirtschaftlichen Vorgehensweise. Diese Empfehlungen sind dazu bestimmt, einen zeitlich begrenzten bzw. vorübergehenden Bedarf abzudecken. Sie erfassen alle diejenigen Unterstützungsleistungen nicht, die ausgegliedert oder privatisiert werden. Die Partnerschaft zwischen Bundesverwaltung und Wirtschaft soll weiterhin erhalten werden.

Dabei sind Know-how-Verluste in Bezug auf die Erbringung, Steuerung und Kontrolle von IT-Leistungen zu vermeiden. Gleichzeitig sind alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesem Zusammenhang aufgefordert, durch Eigeninitiative im Rahmen von Aus- und Fortbildung das notwendige Wissen zu erwerben und aktuell zu halten.

2. Empfehlungen zur Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen

Diese Empfehlungen regeln die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen und beschreiben ein empfohlenes Verfahren.

- 2.1. Aufgaben der Bundesverwaltung sind generell Organisationsuntersuchungen zu unterziehen. Nach einer Aufgabenanalyse als unverzichtbar erkannte Aufgaben sind grundsätzlich mit eigenen Kräften zu erfüllen. Die Aufgabenerledigung durch eigenes Personal ist grundsätzlich zu prüfen; Beauftragungen Externer erfolgen nur auf Grundlage von fundierten Bedarfsanalysen und mit nachvollziehbarer Begründung und Dokumentation. Soweit geeignete, eigene Kräfte nicht verfügbar sind, nicht ausreichen oder nicht zeitgerecht zur Verfügung stehen, können Leistungen privatwirtschaftlicher Unternehmen und wissenschaftlicher Einrichtungen in Anspruch genommen werden (externe Unterstützungsleistungen).

Auf externe Unterstützungsleistungen kann insbesondere für Forschung und Technologie sowie für Entwicklung, Betrieb und Betreuung komplexer IT-Maßnahmen mit hohem technischen Innovationsaufwand zurückgegriffen werden.

- 2.2 Externe Unterstützungsleistungen kommen insbesondere in Betracht, wenn eine

unverzichtbare Aufgabe, deren Dringlichkeit nachgewiesen ist, vorliegt und alle Möglichkeiten, sie mit eigenem Personal zu erfüllen, erschöpft sind, z.B. in Form einer vorübergehenden Verstärkung oder einer personellen Schwerpunktbildung. Sie sind beispielsweise empfehlenswert, wenn

- eigenes Fachpersonal nicht, nicht in ausreichendem Umfang oder nicht rechtzeitig verfügbar ist, insbesondere eigene Kräfte für andere Aufgaben der Bundesverwaltung benötigt werden, die aus Einsatzgründen nicht an die gewerbliche Wirtschaft vergeben werden können,
- Arbeitsspitzen vorübergehend abgedeckt werden müssen,
- spezielles Know-how der privaten Wirtschaft benötigt wird, das innerhalb der jeweiligen Verwaltung nicht oder nicht ausreichend zur Verfügung steht.

Auch für IT-Maßnahmen sind methodisch und inhaltliche korrekte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen. Hierbei ist auch auf die Möglichkeit der Bedarfsdeckung durch Werkvertrag einzugehen. Als Alternative zur Vergabe an Externe ist dabei auch die Realisierung durch bundeseigenes Personal zu betrachten¹.

- 2.3 Externe Unterstützungsleistungen sind dafür bestimmt, einen zeitlich begrenzten bzw. vorübergehenden Bedarf abzudecken. Sobald erkennbar ist, dass der Bedarf mehr als drei Jahre fortbesteht (Dauerinanspruchnahme), ist zu prüfen, ob eine Ausgliederung bzw. Privatisierung dieser Aufgabe oder die Erledigung mit eigenen Kräften auf Dauer wirtschaftlicher ist. Ergibt die gemäß § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) und der hierzu erlassenen Verwaltungsvorschrift durchzuführende und aktenkundig zu machende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, dass die Erledigung mit eigenen Kräften auf Dauer wirtschaftlicher ist, sind die erforderlichen Schritte einzuleiten, damit die Aufgaben von bundeseigenem Personal wahrgenommen werden können, z.B. durch Organisationsuntersuchungen mit dem Ziel der organisatorischen und personellen Optimierung und/oder Ausbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen. Die erforderlichen Maßnahmen für die Ablösung der

Firmenunterstützung sind bei der Bedarfsmeldung in einem Zeitplan festzuhalten und zu überwachen.

2.4 Bei einer vorhersehbaren Inanspruchnahme von externen Unterstützungsleistungen für eine Aufgabe bzw. ein Vorhaben/Projekt für die Dauer mindestens eines Jahres sind im Rahmen der Aufstellung der Haushaltsunterlagen auch die zuständigen Organisationsreferate, und Personalreferate, zu beteiligen. Sie prüfen und bestätigen gegebenenfalls, ob alle Möglichkeiten zur Übernahme der Aufgabe durch Bundespersonal ausgeschöpft sind. Dasselbe gilt, wenn die Inanspruchnahme von externen Unterstützungsleistungen zunächst auf einen Zeitraum von weniger als einem Jahr vorgesehen war und die Inanspruchnahme später auf einen Zeitraum von mehr als einem Jahr verlängert werden soll.

2.5 Über die Notwendigkeit der Bedarfsanmeldung im Rahmen der Haushaltsaufstellung entscheiden die betroffenen Stellen/Dienststellen nach pflichtgemäßem Ermessen unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 BHO). Zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen wird auf das „Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT“ hingewiesen (im derzeit aktuellen Stand WiBe 5.0 erhältlich unter www.cio.bund.de).

Der/Die Beauftragte für den Haushalt ist bereits bei der Planung einer externen Unterstützungsleistung einzubinden, damit frühzeitig die Erfordernisse des Haushalts berücksichtigt werden können.

2.6 Die Vergabe von Unterstützungsaufträgen erfolgt auf der Basis geltenden Vergaberechts. Dies beinhaltet, dass Rahmenverträge nicht für vertragsfremde Leistungen verwendet werden. Vertragsabschlüsse haben gemäß § 55 Abs. 2 BHO in Verbindung mit der VV zu § 55 BHO auf Grundlage der

- "Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik - EVB-IT -"

¹ Sollte im Einzelfall bundeseigenes Personal nicht im benötigten Umfang zur Verfügung stehen, ist dies detailliert darzustellen.

- "Besonderen Vertragsbedingungen für die Beschaffung und den Betrieb von DV-Anlagen und -Geräten (BVB)"

zu erfolgen.

Hierbei sind angemessene Überlegungen zu Kündigungsfristen anzustellen. Die Hinweise zu den EVB-IT sind zu berücksichtigen (auch „Nutzerhinweise“ zu EVB-IT, erhältlich unter www.cio.bund.de). Dabei bieten die EVB-IT Verträge auf werkvertraglicher Basis dem Auftraggeber bei Software- oder Systemerstellung deutlich bessere (Nutzungs-) Rechte und Ansprüche als beispielsweise der EVB-IT Dienstleistungsvertrag und sollten in diesen Fällen bevorzugt eingesetzt werden.

Auf die Notwendigkeit von schriftlichen und eindeutigen Leistungsbeschreibungen bzw. Verträgen wird besonders hingewiesen; ebenso darauf, dass die Beauftragung von Änderungsvereinbarungen (Change Requests) restriktiv zu handhaben ist. Ansonsten bzw. für den Fall von Änderungen des Auftrags während der Vertragslaufzeit sieht § 132 GWB unter bestimmten Voraussetzungen die Notwendigkeit einer neuen Vergabe (Absatz 1) oder gegebenenfalls die Bekanntmachung von Änderungen im Amtsblatt der Europäischen Union (Absatz 5) vor.

Insbesondere im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge und der Zusammenarbeit mit Externen ist die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004 zu beachten. Diese sieht beispielsweise für die Vergabe vor, in geeigneten Fällen Antikorruptionsklauseln vorzusehen oder für die Aufgabenerfüllung in erforderlichen Fällen Verpflichtungen nach dem Verpflichtungsgesetz vorzunehmen (Ziffer 12 der Richtlinie; diese und weitere Empfehlungen zur Korruptionsprävention sind unter www.bmi.bund.de erhältlich).

- 2.7 Bei der Vergabe von externen Unterstützungsleistungen ist darauf zu achten, dass die Urteils- und Handlungsfähigkeit der Bundesverwaltung erhalten bleibt für
- den Dialog mit dem Auftragnehmer,
 - die Kontrolle der Leistungserbringung,

- die Nutzung der Ergebnisse sowie
 - die Übernahme der Aufgaben in den Bundesbereich bei befristeter Unterstützung.
- Soweit erforderlich, ist die Fortführung der Arbeiten auch in Krisen- und Ausnahmesituationen sicherzustellen.

Eine Abhängigkeit vom externen Auftragnehmer ist zu vermeiden.

In der Vertragsdurchführung ist auf ein angemessenes Controlling zu achten, insbesondere in Bezug auf die unverzügliche Einforderung, Prüfung und Abnahme von Leistungsnachweisen, die Kontrolle von Tätigkeiten, Leistungsmengen und Produkten sowie deren Qualität und Beschaffenheit und in Bezug auf die wirksame Geltendmachung von Mängel- bzw. Schadensersatzansprüchen.

2.8 Vertragsgestaltung und Vertragsdurchführung müssen dem Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz) entsprechen. Vor allem ist darauf zu achten, dass für das vom Auftragnehmer zur Leistungserbringung vor Ort eingesetzte Personal

- das Direktionsrecht beim Auftragnehmer verbleibt und auch beim Einsatz innerhalb der Bundesverwaltung von diesem ausgeübt werden kann,
- die räumliche Unterbringung zu einer klaren Abgrenzung zwischen Firmenkräften und Bundespersonal führt, soweit die Aufgabenwahrnehmung oder die jeweilige Verfügbarkeit von Räumen nicht eine andere Unterbringung erfordert oder wirtschaftlicher ist,
- eine Kennzeichnung erfolgt, die sie als Firmenkräfte nach innen und außen erkennbar macht (z.B. interne Email-Adresse, Türschilder),
- die Geheimschutzvorschriften beachtet werden.

Erfolgt der Einsatz Externer nicht im Wege entgeltlicher Auftragsverhältnisse (die Beratungs- oder sonstige Dienstleistungen zum Gegenstand haben) oder über befristete Arbeitsverträge oder durch Bedienstete anderer Staaten, ist die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17. Juli 2008 zu

beachten (siehe zum Anwendungsbereich dort Ziffer 1.3 und beispielsweise zur Kennzeichnung externer Personen dort Ziffer 2.7).

2.9 Werden bei externen Unterstützungsleistungen personenbezogene Daten erhoben, verarbeitet oder genutzt, sind Artikel 28 bis 30 der Datenschutzgrundverordnung² sowie die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), insbesondere §11 BDSG, zu beachten.

2.10 Die Vergabe von externen Unterstützungsleistungen, die Kontrolle der Auftragserfüllung sowie die Nutzung der Ergebnisse sind nachvollziehbar zu dokumentieren und einer abschließenden Erfolgskontrolle zu unterziehen.

² Vgl. zum Inkrafttreten in 2016 und zur Geltung ab dem 25. Mai 2018 die Art. 99 Absätze 1 und 2 der Datenschutzgrundverordnung; Behörden und deren Auftragnehmer sollten sich rechtzeitig auf die neuen Vorschriften einstellen.