

Auszug aus

Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 26

Neuausrichtung der IT-Koordinierungsstelle
für das BelWü-Netz



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Neuausrichtung der IT-Koordinierungsstelle für das BelWü-Netz (Kapitel 1418)

Die BelWü-Koordinierungsstelle betreibt das Landesforschungsnetz für den Hochschulbereich, hat aber über die Jahre ihren Wirkungskreis ohne die erforderliche Grundlage weit über die ursprüngliche Gründungsabsicht hinaus ausgeweitet. Sie ist eine technisch kompetente und flexible Einheit, zeigt allerdings hinsichtlich Verwaltung und Organisation erhebliche Schwächen. Die fehlende Kostenübersicht führt zu Verzerrungen im Verhältnis zu anderen IT-Dienstleistern des Landes und damit zu unwirtschaftlichen Ergebnissen. Um haushaltsrechtskonformes Handeln zu sichern und künftigen Herausforderungen gerecht werden zu können, bedarf es einer Neuausrichtung und einer stärkeren Steuerung durch Ministerium und Universität.

1 Ausgangslage

Seit rund 30 Jahren betreibt die IT-Koordinierungsstelle „Baden-Württemberg extended LAN“ (BelWü), die zur Universität Stuttgart gehört, das gemeinsame Landesforschungsnetz für die Universitäten und Hochschulen in Baden-Württemberg. Inzwischen wird dieses Kommunikationsnetz auch zahlreichen Kunden außerhalb des Hochschulbereichs zur Verfügung gestellt.

Bei verschiedenen Prüfungen im Hochschulbereich, bei Landesbetrieben im Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums oder mit IT-Bezug ergaben sich in den letzten Jahren immer wieder Verbindungen zur BelWü. Der Rechnungshof hat die BelWü für die Haushaltsjahre 2015 bis 2019 einer Gesamtschau unterzogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Organisation und Aufgaben

Die BelWü arbeitet bis heute auf der Basis eines gut 30 Jahre alten Papiers des Wissenschaftsministeriums, das lediglich eine grobe Umschreibung der organisatorischen Grundsätze und Aufgaben der BelWü enthielt. Dabei stand die Versorgung von Universitäten, Hochschulen und Forschungseinrichtungen mit IT-Dienstleistungen im Fokus. Diese Grundsätze wurden aber seither nicht als verbindlich betrachtet und auch nicht fortgeschrieben, insbesondere nicht hinsichtlich der Aufgabendefinition.

Begünstigt durch die fehlende Aufgabenabgrenzung hat sich der Wirkungskreis der BelWü seither stark ausgeweitet. Neben Universitäten, Hochschulen, Bibliotheken und Museen zählen inzwischen auch Schulen, Krankenhäuser und Kliniken sowie weitere öffentliche Einrichtungen (z. B. Landratsämter und Stadtverwaltungen) und selbst private Einrichtungen zu den Kunden. Diese Ausweitung des Kundenkreises war von der ursprünglichen

Gründungsabsicht der BelWü nicht gedeckt; sie hat zu einer heterogenen und unübersichtlichen Kundenstruktur geführt.

Trotz der organisatorischen Ansiedlung bei der Universität Stuttgart und der Zuordnung zum dortigen Höchstleistungsrechenzentrum im Jahr 2006 nahm die Universität in den vergangenen Jahren kaum steuernden Einfluss auf die BelWü. Auch das Wissenschaftsministerium hat die Entwicklungen nicht erkennbar hinterfragt oder gar korrigierend eingegriffen. Die BelWü konnte so einen hohen Grad an Selbstständigkeit entwickeln.

2.2 Personal

Zum 1. Juni 2020 waren insgesamt 28 Personen bei der BelWü beschäftigt. Dieser überschaubare Personalkörper wird aus mehreren Quellen finanziert: teils unmittelbar aus dem Einzelplan 14, teils von der Universität Stuttgart oder aus eigenen Mitteln der BelWü. Acht Personen werden durch jährliche Abordnungen aus dem Lehrerbereich des Kultusministeriums zur Verfügung gestellt.

Aufgrund der Finanzierungsstruktur sind die gesamten Personalkosten, die bei der BelWü anfallen, nicht bekannt. Die langjährige Praxis, die Lehrkräfte im Wege einer zeitlich eng begrenzten Abordnung zur Verfügung zu stellen, erschwert zusätzlich eine längerfristige Personalplanung.

2.3 Technik und Produkte

Die BelWü ist eine technisch kompetente und flexible Einheit, die ihre Aufgaben innovativ und mit großem Engagement angeht. Das Ziel, dem wissenschaftlichen Bereich ein leistungsfähiges Netz zur Verfügung zu stellen, wird von der BelWü in hohem Maße erfüllt. Auch für die Bereitstellung des Landesverwaltungsnetzes werden Leistungen der BelWü genutzt. Über die Jahre wurde das Portfolio um weitere Angebote, wie z. B. E-Mail-Dienste oder das Lernmanagementsystem Moodle, erweitert. Allerdings gibt es keinen Produkt- bzw. Service-Katalog mit entsprechenden Leistungsbeschreibungen.

Die für den Betrieb ihres ringförmigen, hochverfügbaren Netzes erforderlichen Komponenten sind auf mehr als 80 Standorte innerhalb und außerhalb Baden-Württembergs verteilt. Die dort und im eigenen Rechenzentrum betriebene Hardware versucht die BelWü möglichst lange einzusetzen. In weiten Teilen setzt die BelWü Open-Source-Software oder kleinere Eigenentwicklungen ein.

Die BelWü beteiligt sich an verschiedenen hochschulübergreifenden innovativen Projekten. Sie bringt ihre Erfahrung im Netzbetrieb ein und kann die Forschungs- und Entwicklungserkenntnisse in die Optimierung ihrer Angebote einfließen lassen.

2.4 Kundenmanagement

Während die BelWü im technischen Bereich gut aufgestellt ist, zeigen sich im Bereich Verwaltung und Organisation deutliche Schwächen.

Bei einem Stamm von mittlerweile mehreren Tausend Kunden, die überwiegend nicht zum wissenschaftlichen Bereich gehören, verfügt die BelWü über keine vollständige und aktuelle Übersicht über ihre aktiven Kunden und die von diesen bezogenen Leistungen. Die mit den Kunden geschlossenen Vereinbarungen enthalten zwar grundlegende Leistungsbeschreibungen, umfassen aber nicht alle notwendigen vertraglichen Grundlagen. Das Kundenmanagement der BelWü bedarf dringend einer Professionalisierung.

2.5 Finanzielle und haushaltsrechtliche Aspekte

Der Rechnungshof hält es nicht für grundsätzlich problematisch, dass die BelWü auch über den Hochschulbereich hinaus tätig ist. Mit ihrer Kompetenz kann die BelWü zu schnellen und flexiblen Lösungen beitragen, wie sie bei der Versorgung von Schulen bewiesen hat. Die Versorgung von Kunden außerhalb des ursprünglichen Kundenkreises kann aber wirtschaftlich problematisch werden, wenn die BelWü dabei mit unzureichend kalkulierten Preisen in Wettbewerb mit anderen landeseigenen, kommunalen oder gar privaten IT-Dienstleistern tritt.

Im Rahmen der IT-Neuordnung unterliegen viele Einrichtungen des Landes einer Nutzungspflicht der Leistungen der BITBW. Dem Rechnungshof ist aus verschiedenen Prüfungen bekannt, dass gegen eine Migration zur BITBW häufig das Argument vorgebracht wird, deren Preise seien im Vergleich mit dem bisherigen Dienstleister - oft die BelWü - deutlich höher. Solche Abweichungen können verschiedene Ursachen haben. Im Zuge der Prüfung wurden deshalb die Kostenstrukturen und das Verfahren der Preisbildung bei der BelWü näher beleuchtet.

Die BelWü erhält unter der Zweckbestimmung „Aufwendungen für das Forschungsnetz“ laufende Mittel aus dem Einzelplan des Wissenschaftsministeriums. Teilweise kommen zusätzliche Mittel als Projektbudgets hinzu. Aus Leistungen an Einrichtungen, die nicht zum Ressortbereich des Ministeriums gehören, generiert die BelWü Entgelte. Die Leistungen an sonstige Einrichtungen unterliegen teilweise der Umsatzsteuer.

Nicht alle Ausgaben, die im Zusammenhang mit ihrer Aufgabenerledigung stehen, müssen von der BelWü getragen werden. Dies gilt für Personalausgaben, die unmittelbar aus den Einzelplänen des Wissenschafts- und des Kultusministeriums geleistet werden, ebenso wie für Sachausgaben, die direkt vom Wissenschaftsministerium beglichen werden.

Daneben kann die BelWü verschiedene Leistungen unentgeltlich in Anspruch nehmen, etwa Verwaltungsleistungen der Universität Stuttgart oder die Nutzung von Räumlichkeiten zur Unterbringung ihrer Technikkomponenten.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass weder die BelWü noch die Universität oder das Ministerium einen Überblick über alle Kosten haben, die im Zusam-

menhang mit der Aufgabenerledigung der BelWü anfallen. Ohne eine Übersicht über sämtliche relevanten Kostenpositionen fehlt aber die Grundlage für eine sachgerechte Preiskalkulation. Aus den vorhandenen, unvollständigen Daten der Kosten- und Leistungsrechnung lassen sich keine Entgelte ableiten, die den haushaltsrechtlichen Anforderungen gerecht würden.

Derzeit legt die BelWü ihre Preise nach uneinheitlichen und häufig nicht nachvollziehbaren Maßstäben fest; die Entgelte sind zum Teil seit Jahren unverändert. Diese Praxis führt im Verhältnis zu anderen IT-Dienstleistern des Landes, die auf Vollkostenbasis abrechnen, zu Verzerrungen und letztlich zu Fehlallokationen. Im Verhältnis zu Kunden außerhalb der Landesverwaltung bedeutet die nicht sachgerechte Preisbildung eine Subventionierung kommunaler oder sogar privater Einrichtungen aus dem Landeshaushalt.

Der Rechnungshof stellt die Tätigkeit jenseits des Hochschulbereichs nicht grundsätzlich in Frage. Wenn die BelWü aufgrund ihrer Kompetenz eine bessere Versorgung sicherstellen kann als andere Dienstleister, kann ihr Wirken auch außerhalb des engeren wissenschaftlichen Kundenkreises durchaus sinnvoll und wirtschaftlich sein. Allerdings müssen die haushaltsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden.

Vor diesem Hintergrund ist der Aufbau eines Kostencontrollings und einer aussagefähigen Kosten- und Leistungsrechnung für die BelWü von zentraler Bedeutung für die künftigen Aktivitäten. Eine Überprüfung der Beziehungen zu Kunden jenseits des engeren wissenschaftlichen Bereichs ist aber auch mit Blick auf neue umsatzsteuerliche Regelungen unumgänglich. Diese werden ab 2023 tendenziell dazu führen, dass mehr Leistungen als bislang der Umsatzsteuer unterliegen.

2.6 IT-Neuordnung

Obwohl die BelWü inzwischen über einen breiten Kundenkreis verfügt, wird sie bislang immer noch als Dienstleister primär für den Hochschulbereich wahrgenommen. Im Rahmen der IT-Neuordnung hat die BelWü deshalb nur eine nachrangige Rolle gespielt. Bislang bestehen trotz vorhandener technischer Berührungspunkte kaum Kontakte zwischen der BelWü und den anderen landeseigenen oder landesbeteiligten IT-Dienstleistern.

Schon aufgrund ihrer Bedeutung für die Bereitstellung von Infrastruktur für das gesamte Landesnetz sollte und könnte die BelWü stärker als bisher in die Koordinierungsprozesse zwischen den Dienstleistern eingebunden werden. Mit einer stärkeren Vernetzung und Kooperation könnten Doppelarbeiten etwa im Bereich der Bereitstellung technischer Infrastrukturen vermieden und Synergien genutzt werden.

3 Empfehlungen

Die BelWü ist ein wichtiger IT-Dienstleister des Landes. Ziel muss es sein, die Mängel in Organisation und Verwaltung zu beseitigen, ohne die IT-fachliche Leistungsfähigkeit zu gefährden.

3.1 Aufgaben und Wirkungskreis definieren; Organisation stärken

Im Zuge einer Neuausrichtung der BelWü sollte deren Positionierung im Hinblick auf die ursprüngliche Gründungsabsicht hinterfragt und an aktuelle Anforderungen und Rahmenbedingungen angepasst werden. Die Aufgaben der BelWü sollten - auch in Abgrenzung oder Ergänzung zu anderen IT-Dienstleistern im Land - klar definiert und strukturiert werden.

Der Wirkungskreis der BelWü sollte kritisch überprüft werden. Die Versorgung von wissenschaftlichen Bereichen sollte wieder stärker in den Mittelpunkt rücken. Leistungen an Kunden außerhalb des wissenschaftlichen Bereichs sollten nicht ausgeschlossen werden, aber nur im Rahmen der neu definierten Aufgaben und nur dann erfolgen, wenn andere landeseigene IT-Dienstleister keine adäquate Versorgung sicherstellen können. Leistungen an Kunden außerhalb der Landesverwaltung sollten nur im begründeten Ausnahmefall erbracht werden.

Im Zuge der Neuausrichtung sollten der notwendige Personalbedarf ermittelt und die Personalkostenstrukturen transparenter gestaltet werden. Sofern der Personalbedarf für die Betreuung des schulischen Bereichs als dauerhaft angesehen wird, sollte eine Übertragung der Stellen geprüft werden.

Organisatorisch sollte die BelWü deutlich stärker als bisher in die bestehenden Strukturen und Geschäftsprozesse bei der Universität Stuttgart einbezogen werden.

3.2 Leistungsangebot konsolidieren

Die BelWü sollte ihr Leistungsangebot konsolidieren und den Schwerpunkt wieder stärker auf ihr Hauptprodukt, das BelWü-Kommunikationsnetz, legen. Weitere Angebote sollten unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit überprüft und das Portfolio gegebenenfalls bereinigt werden.

Mit Blick auf Aspekte der digitalen Souveränität sollte die BelWü den schwerpunktmäßigen Einsatz von Open-Source-Produkten beibehalten. Dabei sollte ebenso auf Wirtschaftlichkeit geachtet werden wie bei der eingesetzten Hardware oder den Eigenentwicklungen.

3.3 Kundenmanagement verbessern

Das Kundenmanagement einschließlich des Vertragsmanagements sollte professionalisiert werden. Beim Aufbau und der Einrichtung entsprechender Strukturen sollte die BelWü aus anderen Bereichen der Universität Stuttgart unterstützt werden, die über einschlägige Erfahrungen verfügen. Das wissenschaftlich-technische Personal sollte nur im fachlich unbedingt notwendigen Umfang für Verwaltungstätigkeiten eingesetzt werden.

3.4 Grundlagen für korrekte Entgeltgestaltung schaffen

Bei der BelWü müssen die notwendigen Grundlagen für eine wirtschaftlich angemessene und haushaltsrechtskonforme Entgeltgestaltung geschaffen werden. Die Kosten im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung der BelWü müssen vollständig erfasst werden, um einen Gesamtüberblick über den Ressourceneinsatz zu erhalten. Die Leistungen der BelWü an ihre Kunden müssen korrekt verrechnet, eine Subventionierung von Einrichtungen außerhalb der Landesverwaltung muss vermieden werden.

Um dies zu gewährleisten, sollte die Universität Stuttgart den Aufbau entsprechender Strukturen für das Rechnungswesen zeitnah und unter Nutzung vorhandenen Sachverständs vorantreiben.

Ministerium und Universität Stuttgart sollten ihre Aufsichtsaufgaben konsequenter wahrnehmen und hierzu ein geeignetes Berichtswesen einrichten.

3.5 Verhältnis der IT-Dienstleister klären; Kooperation intensivieren

Das Verhältnis und die Aufgabenverteilung zwischen den landeseigenen bzw. vom Land mitgetragenen IT-Dienstleistern sollte angesichts bestehender Wettbewerbssituationen geklärt bzw. neu bestimmt werden. Der fachliche und strategische Austausch zwischen den IT-Dienstleistern sollte intensiviert werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium hält - in Abstimmung mit der Universität Stuttgart - die Empfehlungen des Rechnungshofs für geeignet, den bereits begonnenen Prozess der Fokussierung von BelWü weiter zu verfolgen. Bereits Ende 2019 sei im Einvernehmen mit dem Kultusministerium beschlossen worden, eine Refokussierung auf hochschulspezifische Belange vorzunehmen. In diesem Zuge solle sich das Produktportfolio der BelWü auf Netzdienste und Unterstützungsleistungen für ein zeitgemäßes Wissenschaftsnetz konzentrieren. Für perspektivisch nicht mehr unterstützte Dienste beispielsweise im Schulbereich werde ein geordneter Übergang in Absprache mit dem Kultusministerium sicherzustellen sein, der die pandemiebedingten Belastungen der Schulen berücksichtige.

Neben einer organisatorischen Neuaufstellung seien die administrativen Prozesse zu optimieren, was eine Überarbeitung der Beitragsbemessung sowie eine Aktualisierung der Vertragswerke einschließe. Hierzu habe der Rechnungshof wertvolle Hinweise gegeben. Die gegenwärtige Governance habe sich mit Blick auf inhaltlich-fachliche Fragen bewährt, bedürfe allerdings mit Blick auf Verwaltungsabläufe einer Nachschärfung. Dabei sei zu klären, wie die Neuaufstellung administrativer Strukturen auch ressourcenmäßig unterstützt werden könne.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erkennt an, dass das Wissenschaftsministerium und die Universität Stuttgart den Prozess der Neuausrichtung im Sinne der Empfehlungen auf den Weg gebracht haben bzw. bringen wollen. Allerdings teilt er nicht die Auffassung des Ministeriums, die gegenwärtige Governance hätte sich mit Blick auf inhaltlich-fachliche Fragen bewährt. Die unkontrollierte Entwicklung des Dienstleistungsangebots und des Kundenkreises wurde auch dadurch erleichtert, dass Ministerium und Universität ihre Aufsichtsaufgaben gerade nicht im erforderlichen Umfang wahrgenommen haben.

Hinsichtlich der Verwaltungsabläufe reicht eine „Nachschärfung“ nicht aus, impliziert dies doch, dass die Abläufe grundsätzlich funktionieren. Das ist aber nicht der Fall. Um ökonomisch sachgerechte und haushaltsrechtskonforme Verfahren zu etablieren, bedarf es einer grundlegenden Neuaufstellung, wie sie in den Empfehlungen des Rechnungshofs zum Ausdruck kommt.