



# IT-Sourcing-Strategie für BASEL-STADT

Von der IK beschlossen am 18.1.2010

Grundsätze (in Kapitel 3) vom Regierungsrat als Ergänzung zur Informatikstrategie beschlossen am 9.2.2010

## Dokumenteninformation:

Autoren:	René Kilcher, Kaspar Sutter
Datum/Version:	11. Februar 2010 / V 1.1
Status:	Definitiv
Dossier:	Informatikstrategie

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>IT-Sourcing: Grundlagen</b> .....	<b>2</b>
2.1	Um was geht es?.....	2
2.2	Wie lassen sich Bereiche mit Outsourcing-Potential erkennen? .....	3
2.3	Welche Gründe sprechen für selektives Outsourcing? .....	4
2.4	Welche Risiken und Gefahren bestehen? .....	5
2.5	Selektives Outsourcing – ein strategischer Entscheid.....	6
<b>3.</b>	<b>IT-Sourcingstrategie für BASEL-STADT</b> .....	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>Anhang: Glossar</b> .....	<b>8</b>

## 1. Ausgangslage

Die Informatik-Konferenz (IK) des Kt. Basel-Stadt fällt an ihrer Sitzung vom 16. Juni 2009 den Grundsatzentscheid, die heute im Einsatz stehende Oracle Collaboration Suite (OCS) durch ein neues Mail-/Kalendersystem sowie eine kantonale Fileserver-Lösung für die Dokumentenablage zu ersetzen. Es wurden zwei separate Projekte – MailBS und FileBS – in Auftrag gegeben, die parallel abgewickelt und von einem gemeinsamen Steuerungsausschuss koordiniert werden. Ergänzend dazu wird im separaten Projekt TeamBS eine kantonale eCollaboration-Lösung evaluiert.

Im Zusammenhang mit den oben erwähnten Projekten stellte sich aufgrund der geschätzten Investitions- und Betriebskosten die Grundsatzfrage, ob es in Anbetracht der heutigen service-basierten Angebote im Markt für eine kantonale Verwaltung noch opportun ist, eine Mail- oder Dateiserver-Lösung verwaltungsintern aufzubauen und zu betreiben. Die Abklärungen haben aufgezeigt, dass die Frage des IT-Sourcing nicht isoliert anhand eines einzelnen Services, sondern grundlegend und strategisch betrachtet werden muss.

Dieser Bericht beleuchtet deshalb zuerst das Thema IT-Sourcing ganz generell. Im letzten Teil wird, aufbauend auf der bestehenden kantonalen Informatikstrategie, eine IT-Sourcingstrategie präsentiert.

Dieses Basis diente der IK im Januar 2010 für einen Grundsatzentscheid zum IT-Sourcing, aus dem sich die konkreten Schritte für die Projekte im Zusammenhang mit der OCS-Ablösung und andere ableiten.

## 2. IT-Sourcing: Grundlagen

### 2.1 Um was geht es?

Beim IT-Sourcing geht es grundsätzlich um die Frage, wer die zu nutzende IKT-Leistung unter Einhaltung der gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen am besten und am wirtschaftlichsten erbringt. Konkret: Soll man eine bestimmte, in sich abgrenzbare IKT-Leistung verwaltungsintern erbringen oder als Service von einem externen Dienstleister einkaufen?

Im Gegensatz zum Trend früherer Jahre wird in der heutigen Management-Diskussion, mit Ausnahme bei KMUs, kaum mehr das Outsourcing der gesamten Informatik in Betracht gezogen. Stattdessen dreht sich die Diskussion um einzelne Service-Gruppen oder ganze Geschäftsprozesse, die allenfalls an Dritte ausgelagert werden (sog. selektives oder Teil-Outsourcing). Dies widerspiegelt sich auch in der Vielzahl der im Markt angebotenen Dienstleistungsformen wie z. B. Managed Services, Application Service Providing, Application Hosting usw. Deren Abgrenzung und Leistungsumfang ist nicht immer ganz klar und variiert je nach Anbieter<sup>1</sup>.

Selektives Outsourcing ist in vielen Bereichen akzeptiert oder sogar der Normalfall:

- Wir heizen mit Gas oder Fernwärme, weil wir das Zusammentragen und Spalten von Holz nicht mehr als Kernkompetenz verstehen respektive es zu mühsam ist.
- Wir beziehen Strom von einem Energieversorger, statt selber die Infrastruktur zur Energieerzeugung aufzubauen und zu betreiben.
- Wir benutzen die Telefon- und Internetdienste eines Providers wie Swisscom, Cablecom usw.
- Wir lassen das Personalrestaurant durch eine Catering-Firma betreiben oder nutzen deren Services für grössere Anlässe, statt selbst zu kochen und die Kücheninfrastruktur anschaffen.
- Wir mieten Autos von Mobility, statt ein eigenes Auto anzuschaffen und sich darum kümmern zu müssen.
- Wir lassen die Hauswartung durch externe spezialisierte Facility-Service-Firmen vornehmen, statt einen Hauswart anzustellen und den notwendigen Maschinenpark selber anzuschaffen.

Im industriellen Umfeld werden häufig ganze Fertigungsstufen auf Zulieferer oder Geschäftsprozesse ausgelagert. So weist die Autoindustrie noch eine Fertigungstiefe<sup>2</sup> von rund 25% auf; andere Unternehmen lagern Call Center oder Back Office-Funktionen in anderen Länder aus.

---

<sup>1</sup> Erläuterungen zu diesen Begriffen finden sich in einer Tabelle im Anhang.

<sup>2</sup> Die Fertigungstiefe bezeichnet den Anteil der Eigenfertigung in der Wertschöpfungskette

Was im Alltag oder in bestimmten Branchen als gegeben respektive wirtschaftlich sinnvoll akzeptiert wird –nämlich die Reduktion der Fertigungstiefe und somit die Einschränkung respektive Konzentration der eigenen Fähigkeiten–, stösst im Umfeld der öffentlichen Verwaltungen häufig auf Vorbehalte und Widerstände. Oft sind diese mit einer latenten Angst vor Arbeitsplatzabbau, vor Kontrollverlust oder vor neuen Anforderungsprofilen verbunden.

## 2.2 Wie lassen sich Bereiche mit Outsourcing-Potential erkennen?

Potentielle Outsourcing-Bereiche können anhand der beiden Dimensionen *Wertschöpfungsbeitrag* und *Standardisierbarkeit* identifiziert werden.

Die Wertschöpfungskette umfasst den Weg eines Produkts respektive einer Dienstleistung vom Lieferanten über den Hersteller bis zum Endkunden. Eine IKT-Leistung leistet einen direkten Beitrag zur Wertschöpfungskette, wenn die damit verbundene Funktionalität unmittelbar zum Endprodukt beiträgt. Es handelt sich dann um eine geschäftsspezifische IKT-Leistung im Gegensatz zu einer prozessneutralen Leistung. Ein hoher Wertschöpfungsbeitrag korreliert häufig auch mit einer grossen Kundennähe, die sich dadurch auszeichnet, dass Einwohner/-innen oder Firmen einen Service unmittelbar in Anspruch nehmen können, um das Gewünschte zu erhalten.

Die Standardisierbarkeit ist dann hoch, wenn eine IKT-Leistung in weitgehend standardisierbarer Form branchen- und organisationsunabhängig erstellt und geliefert werden kann. Dies ist die Voraussetzung für die Erzielung von Skaleneffekten und damit ein grundlegender Anreiz für Firmen, um überhaupt im Markt als Anbieter aufzutreten.

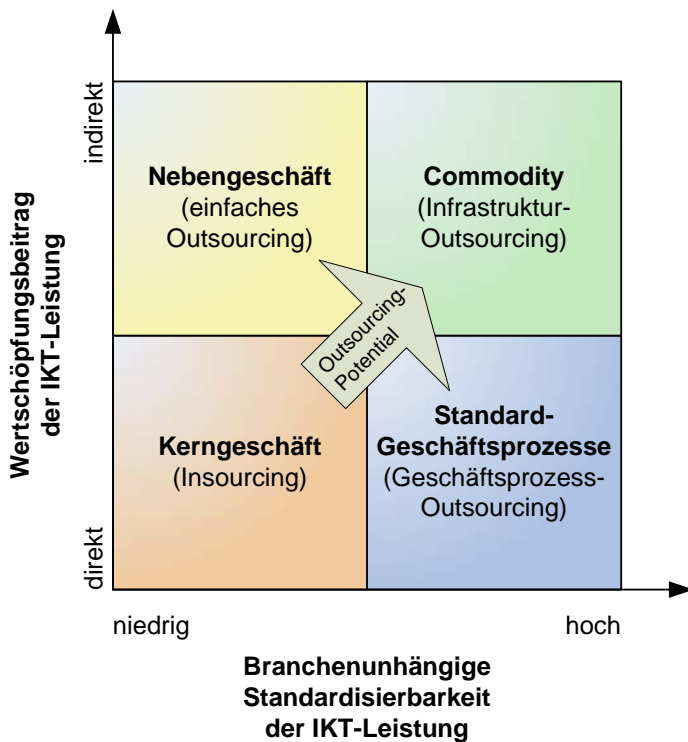


Abbildung 1: Sourcing-Quadranten

In der obigen Abbildung werden die potentiellen Outsourcing-Bereiche entlang der zuvor erläuterten Dimensionen in vier Quadranten eingeteilt:

1. Der Quadrant *Kerngeschäft* umfasst IKT-Leistung, die einen direkten Beitrag zur Wertschöpfungskette liefern und nur eine niedrige branchenunabhängige Standardisierbarkeit aufweisen. Darunter fallen zum Beispiel die Informatiklösung zur Verwaltung und Bearbeitung von Baugesuchen oder andere fachspezifische Geschäftsanwendungen, die von kantonalen Gesetzgebungen und Strukturen abhängen und den entsprechenden Geschäftsprozess gezielt unterstützen.
2. Der Quadrant *Nebengeschäft* umfasst IKT-Leistungen, die nur einen indirekten Wertschöpfungsbeitrag leisten, sich aber schlecht branchenübergreifend standardisieren lassen. Ein Beispiel dafür wäre der kantonale Datenmarkt. Er unterstützt zwar nicht direkt einen bestimmten Geschäftsprozess, ist aber eine Informationsdrehscheibe für verwaltungsspezifische Geschäftsanwendungen.
3. Der Quadrant *Commodity* umfasst IKT-Leistungen, die in hohem Masse branchen- und organisationsunabhängig standardisierbar sind und keine direkten Beitrag zur Wertschöpfungskette leisten. Beispiele dafür wären die Telefonie, der PC-Büroarbeitsplatz, der Betrieb von Servern oder auch eine Mail-/Kalenderlösung.
4. Der Quadrant *Standard-Geschäftsprozesse* umfasst IKT-Leistungen, die einen direkten Beitrag zur Wertschöpfungskette liefern und sich in hohem Masse standardisieren lassen. Dazu zählen z. B. ePayment-Systeme, Formular-Services für Online-Schalter oder die Bewilligungsplattform, welche direkt von Kunden und Kundinnen der Verwaltung genutzt werden.

Im Hinblick auf ein mögliches selektives Outsourcing sind die IKT-Leistungen im Quadrant Commodity am interessantesten. Sie können von spezialisierten, externen Dienstleistern in standardisierter Form und unter Nutzung von Skaleneffekten häufig kostengünstig angeboten werden. Am wenigsten Outsourcing-Potential weisen IKT-Leistungen im Quadrant Kerngeschäft auf: aufgrund ihres direkten Wertschöpfungsbeitrags und niedrigen Standardisierbarkeit ist es in der Regel sicherer und günstiger, diese verwaltungsintern zu betreiben. Ausnahmen bilden allenfalls Partnerschaften mit ähnlichen Institutionen (z. B. Betrieb einer mandantenfähigen Einwohnerkontrolle im Rechenzentrum eines Gemeindeverbands).

### 2.3 Welche Gründe sprechen für selektives Outsourcing?

Die Vor- und Nachteile des Outsourcings von bestimmten IKT-Leistungen müssen jeweils anhand des konkreten Falls geprüft werden. In der allgemeinen Management-Diskussion werden häufig die folgenden Gründe für selektives Outsourcing aufgeführt (Formulierungen auf Verwaltungskontext und IKT-Leistungen angepasst):

Selektives Outsourcing von standardisierbaren IKT-Leistungen

1. entlastet die eigenen IKT-Ressourcen von Routinearbeiten und ermöglicht eine Fokussierung auf das Kerngeschäft der Verwaltungsinformatik,
2. erhöht die Flexibilität und Schnelligkeit, mit der auf geänderte Rahmenbedingungen und Anforderungen reagiert werden kann,

3. erlaubt die Nutzung neuester Technologien und Verfahren, ohne diese jeweils selbst aufbauen und betreiben zu müssen,
4. macht spezialisiertes Expertenwissen zugänglich, das knapp ist und intern nicht zur Verfügung steht,
5. gibt die Möglichkeit, Leistungen nach Bedarf abzurufen, zu erhöhen oder zu reduzieren, womit eine bedarfsgerechte Nutzung sichergestellt ist,
6. schafft Kostentransparenz durch fixe, planbare und nachvollziehbare Beträge,
7. garantiert eine hohe Service-Qualität, Verfügbarkeit und Sicherheit durch Spezialisierung und Professionalisierung des Dienstleisters,
8. reduziert Abhängigkeiten von eigenen Spezialisten/-innen im Zusammenhang mit Stellenwechseln, ferien- und krankheitsbedingten Abwesenheiten usw.
9. führt zu niedrigeren Kosten, da der externe Dienstleister die IKT-Leistung aufgrund von Skaleneffekten günstiger erbringen und Fixkosten auf mehrere Kunden verteilen kann,
10. motiviert den internen Leistungserbringer dazu, die eigene Leistungserbringung hinsichtlich Service-Qualität und Kosten zu prüfen und anzupassen.

## 2.4 Welche Risiken und Gefahren bestehen?

Analog zum vorangegangenen Abschnitt werden analog die Risiken und Gefahren aufgeführt, die in der Diskussion betreffend selektives Outsourcing in der Regel genannt werden. Auch hier gilt wiederum, dass diese im konkreten Fall jeweils überprüft werden müssen.

### Selektives Outsourcing von standardisierbaren IKT-Leistungen

1. schafft Abhängigkeiten zu externen Dienstleistern, die Marktrisiken ausgesetzt sind,
2. kann zu einem Verlust von internem Knowhow führen, das bei einem allfälligen späteren Insourcing wieder aufgebaut werden müsste,
3. erfordert verwaltungsintern ein professionelles organisatorisches und technisches Schnittstellen-Management,
4. führt kurzfristig nicht zu Kosteneinsparungen, da ein erhöhter Koordinationsaufwand resultiert und internes Personal nicht einfach abgebaut werden kann,
5. erfordert vorausschauende, exakte und umfassende Service Agreements und eine klare Beschreibung der Leistungsinhalte und deren Verrechnung
6. kann das Risiko in Bezug auf die Informatiksicherheit und den Datenschutz erhöhen, sofern nicht entsprechende Vereinbarungen und Vorkehrungen getroffen werden,
7. bedingt eine verwaltungsinterne Standardisierung der gewünschten IKT-Leistung,
8. kann je nach Umfang mit hohen Umstellungs- und Ausstiegskosten verbunden sein,
9. kann zu internen Spannungen und Ängsten beim IT-Personal führen, was sich demotivierend auf den Arbeitsalltag auswirkt.

## 2.5 Selektives Outsourcing – ein strategischer Entscheid

Die Auslagerung von ausgewählten IKT-Leistungen an Dritte ist mit einer bestimmten Sourcing-Philosophie verbunden. Aus gesamtkantonaler Sicht rücken Fragen wie die Folgenden in den Mittelpunkt:

- Wer erbringt die zu nutzende IKT-Leistung am besten und am wirtschaftlichsten?
- Gehört das Know-how zur Erbringung der IKT-Leistung zu den strategischen Kernkompetenzen einer Verwaltungsinformatik?
- Gibt es besondere Aspekte des Datenschutz- und der Informatiksicherheit, die nur verwaltungsintern sichergestellt werden können?

Im Umfeld öffentlicher Verwaltungen ist dann von einer strategischen Kernkompetenz die Rede, wenn das damit verbundene Know-how einen wesentlichen Beitrag für einen optimalen Service Public leistet oder zu einer effizienteren Verwaltung führt. Konkret: Führt das Know-how und die interne Erbringung einer bestimmten IKT-Leistung zu einer relevanten Angebotsverbesserung gegenüber Einwohnern/Einwohnerinnen und Firmen oder zu effizienteren verwaltungsspezifischen Geschäftsprozessen? Ist dies nicht der Fall, könnte diese Leistung grundsätzlich auch durch Dritte erbracht werden.

Damit verschiebt der Fokus von der Leistungserbringung auf den Service-Einkauf und das Service-Management. Dies erfordert neue Managementkompetenzen und hat neue Managementaufgaben zur Folge. Entscheide betreffend selektivem Outsourcing sollten sich daher idealerweise in eine Gesamtstrategie einbetten.

Die im Jahr 2007 vom Regierungsrat verabschiedete Informatikstrategie des Kanton Basel-Stadt geht nicht explizit auf das Thema IT-Sourcing ein. Sie formuliert jedoch u. a. die folgenden Ziele:

*"Die Informatikleistungen BS werden kostenoptimal erbracht und verbessern sich laufend. Qualität und Kosten werden anhand sinnvoller Benchmarks überprüft."*

*"Bei Entscheiden zwischen Fremd- und Eigenfertigung sind alle bereits existierenden Lösungen sorgfältig zu prüfen. Die Entscheide müssen aus Geschäftssicht begründet werden."*

Die verschiedenen, im Parlament und in den Medien geführten Diskussionen im Zusammenhang mit Informatikthemen zeigen, dass die gesamtkantonale Optimierung von IKT-Leistungen mittels selektiven Outsourcings kein Tabu-Thema ist und eine fundierte Positionierung seitens Verwaltung und Regierung erwartet wird. Mit diesem Dokument soll nun die Informatikstrategie des Kantons Basel-Stadt im Bereich Sourcing definiert werden.



### 3. IT-Sourcingstrategie für BASEL-STADT

Aufbauend auf der vom RR im Herbst 2007 verabschiedeten kantonalen Informatikstrategie hat die Informatikkonferenz des Kantons Basel-Stadt dem Regierungsrat die folgenden strategischen Leitlinien im Bereich IT-Sourcing am 9.2.2010 als weitere verbindliche Grundlage für die Ausrichtung und Steuerung der Informatik im Kanton zum Beschluss vorgelegt:

Der Kanton Basel-Stadt verfolgt eine selektive IT-Sourcing-Strategie mit den folgenden Grundsätzen:

- Die verwaltungsinterne IKT-Leistungserbringung fokussiert sich auf die Unterstützung des Kerngeschäftes der kantonalen Verwaltung, d. h. auf IKT-Leistungen, die einen unmittelbaren und wesentlichen Beitrag für einen optimalen Service Public oder für effiziente Geschäftsprozesse leisten.
- IKT-Leistungen, die in hohem Masse branchen- und organisationsunabhängig sind und keinen direkten Beitrag zur Wertschöpfungskette leisten – sog. IT-Commodities–, werden in der Regel extern eingekauft.
- Bei jeder Sourcing-Entscheidung sind die Wirtschaftlichkeit, Abhängigkeiten, Schnittstellen und die Rahmenbedingungen (insbesondere Datenschutz, Informatiksicherheit) zu prüfen und zu berücksichtigen.

Zur Umsetzung der IT-Sourcingstrategie werden verwaltungsintern die notwendigen Management- und Fachkompetenzen und organisatorischen Strukturen aufgebaut sowie strategische Partnerschaften mit externen Dienstleistern gesucht.

Informatikmitarbeitenden sollen attraktive und hochwertige Arbeitsplätze angeboten werden können. Ein allfälliger Stellenabbau in von einem selektiven Outsourcing betroffenen Bereich wird über die natürliche Fluktuation oder Umschulungen abgefangen.

## 4. Anhang: Glossar

Begriff	Erläuterung
Outsourcing	Auslagerung von bisher in einem Unternehmen selbst erbrachten Leistungen an externe Auftragnehmer od. Dienstleister.
Voll-Outsourcing	Umfassende Auslagerung aller IT-Leistungen – inklusive Mitarbeiterintegration, Assetmanagement und Rechenzentrumsbetrieb. Der externe Dienstleister übernimmt die Gesamtverantwortung für alle IT-Leistungen, inklusive Personal, Einkauf, Finanzierung, Wartung und Entsorgung.
Selektives Outsourcing	Es wird nicht die ganze IT ausgelagert, sondern gezielt einzelne Aufgaben und Funktionen eines Unternehmens einem externen Dienstleister übertragen. Personal oder Assets gehen nicht über.