

Probleme beim Outsourcing.

(Kurzfassung)

**Claus Simon, Referatsleiter Technik beim Landesbeauftragten für Datenschutz Saarland
Tel.: 0681/94781-36 Fax: 0681/94781-29 eMail: lfd-saar@t-online.de www.lfd.saarland.de**

In einem mehr als zweijährigen (vorläufig gescheiterten) Projekt versuchte das Saarland, die zentralen Datenverarbeitungsaktivitäten der Landesverwaltung und das zugehörige Personal zu einem privaten Dienstleister auszulagern.

Der Vortrag beschreibt die dabei betrachteten rechtlichen Grundsatzfragen, die aufgetretenen Probleme und die konzipierten Lösungen unter besonderer Berücksichtigung der Anforderungen bei einer Verlagerung in den privaten Bereich.

Probleme beim Outsourcing.

(Langfassung)

Entwicklung eines (vorläufig) gescheiterten Joint Ventures zwischen dem Saarland und einem privaten Dienstleister unter dem Stichwort „Public Private Partnership“.

Claus Simon, Referatsleiter Technik beim Landesbeauftragten für Datenschutz Saarland
Tel.: 0681/94781-36 Fax: 0681/94781-29 eMail: lfd-saar@t-online.de www.lfd.saarland.de

1971 wurden die damaligen dezentralen EDV-Aktivitäten der Ressorts, insbesondere Steuerdatenverarbeitung und Statistik, in einer gemeinsam betriebenen „Zentralen Datenverarbeitungsstelle für das Saarland ZDV-Saar“ beim Finanzministerium zur Erzielung von „Synergieeffekten“ zusammengefasst. Im Laufe der Zeit kamen weitere Anwendungen wie z. B. Sozialdatenverarbeitung, Lohn- und Gehalt, Beihilfe, Landesdatennetz und PC-Betreuung hinzu.

Die zunehmende informationstechnische Ausstattung der Ressorts mit dezentralen Inseln, die durch den PC-Einsatz sich neu entwickelnde Dezentralisierung der EDV bis zum Arbeitsplatz und beabsichtigte Schwerpunktverlagerungen in der Landesverwaltung führten mehrfach dazu, die „Zentrale“ Datenverarbeitung in Frage zu stellen und die Aktivitäten der ZDV-Saar gegebenenfalls im öffentlichen Bereich einem anderen Ressorts zuzuordnen. Nachdem zuvor schon vier Projekte einer Verlagerung innerhalb des öffentlichen Bereichs an den dabei aufgetretenen rechtlichen Problemen gescheitert waren, unternahm das neugebildete Ministerium für Wirtschaft und Finanzen 1996 einen erneuten Versuch, der sogar eine vollständige Verlagerung der Aktivitäten und des Personals zu einem privaten Dienstleister vorsah. Das Saarland versprach sich davon wesentliche finanzielle Einsparungen und die Behebung inzwischen aufgetretener personeller und verarbeitungstechnischer Engpässe verbunden mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze im privaten Bereich. Der private Dienstleister wollte mit dem Saarland als Modellfall den Einstieg in zukünftige bundesweite Kooperationen und Dienstleistungen für den öffentlichen Bereich wagen. Für das geplante Outsourcing-Unternehmen hatte sich das Saarland eine Minderheitsbeteiligung vorbehalten.

Eine erste Abklärung der zentralen Frage der Verlagerungsmöglichkeit der steuerlichen Datenverarbeitung ergab, dass hierbei lediglich Hilfsdienste verlagerbar waren und die Steuerfestsetzung und Erhebung, einschließlich der damit verbundenen Programmierung als ho-

heitliche Tätigkeit in der Zuständigkeit der Steuerverwaltung bleiben musste: aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen musste die volle Sachherrschaft der Steuerverwaltung fortbestehen. Darüber hinaus wurde deutlich, dass Sozial- und Statistikgeheimnis die ursprünglich beabsichtigte 1:1-Verlagerung nicht zuließen. Die Abklärung der rechtlichen Grundsatzfragen ergab, dass die in der privaten Wirtschaft vielfach geübte Praxis einer Verlagerung von Aktivitäten nicht unbesehen auf den öffentlichen Sektor übertragen werden kann, weil hier teilweise abweichende Vorschriften beachtet werden müssen.

Dies rührt nicht etwa daher, dass der Schutzstandard in privaten Datenverarbeitungseinrichtungen generell als geringer einzuschätzen wäre. Vielmehr obliegt den öffentlichen Stellen aufgrund ihrer gesetzlich bestimmten Aufgaben eine besondere und auch besonders geregelte Verantwortung im Umgang mit den Daten, die Bürgerinnen und Bürger ihnen ja größtenteils nicht aus eigener Entscheidung und mit der Möglichkeit anvertrauen, Leistungen eines Wettbewerbers zu nutzen. Dass teilweise unterschiedliche Vorschriften anwendbar sind, erklärt sich - jedenfalls überwiegend - nicht aus der unterschiedlichen Entwicklung der Rechtsgebiete; der Gesetzgeber hat mit gutem Grund den öffentlichen Stellen oftmals zusätzliche Bindungen auferlegt. Ein Teil hiervon dient zugleich auch dem Schutz von Persönlichkeitsrechten.

Im Laufe der mehr als 2-jährigen Aktivitäten zur Realisierung des Projekts gelang es, die rechtlichen Grundsatzfragen befriedigend zu lösen (bei Steuerdaten: Artikel 108 GG, §§ 2, 20 FVG, § 30 AO; bei Statistikdaten: § 7 Landesstatistikgesetz; bei Sozialdaten: § 80 Abs. 5 SBG X). Das geplante Outsourcing konnte nicht mehr allein mit dem Instrument der klassischen „Auftragsdatenverarbeitung“ umgesetzt werden, bei der ausdrücklich - wenn auch in geregelter Umfang - mit personenbezogenen Daten umgegangen wird. Aus den gewonnenen Erkenntnissen heraus war dies nur eingeschränkt zulässig, in den kritischen Bereichen sogar gänzlich ausgeschlossen, so dass in diesen Fällen Aktivitäten nur hätten stattfinden können, wenn die - für das private Dienstleistungsunternehmen noch zugänglichen - Daten keinerlei Personenbezug mehr haben. Demzufolge mussten die zu Anfang bei der Unterzeichnung der Gründungsverträge vorgelegte Risikoanalyse und das Sicherheitskonzept, beide vom TÜV Süddeutschland geprüft, mehrfach fortgeschrieben und weitere technische und organisatorische Maßnahmen, insbesondere auch systemtechnischer und baulicher Art getroffen werden.

Ergebnis war letztendlich, dass bei allen kritischen Datenverarbeitungsverfahren (Steuer, Soziales, Statistik, aber auch Bezüge, Beihilfe und Kataster) das private Gemeinschaftsunternehmen keine dieser Daten hätte zur Kenntnis nehmen können und einen „Black-Box-Betrieb“ hätte fahren müssen. Generell wurde zusätzlich festgelegt, dass kritische Aktivitäten wie z. B. die Systemverwaltung nur im Vier-Augen-Prinzip zwischen dem privaten Dienstleister und dem Land hätten wahrgenommen werden können, während die Programmierung, das Operating, die Druckausgabe, die Nachbereitung und die Netzadministration weiter in Landeszuständigkeit verblieben wäre. Im Rechenzentrum hätte eine zusätzliche Außenstelle eines Finanzamtes eingerichtet werden müssen. Es war vorgesehen, vor Aufnahme des - solchen Einschränkungen unterworfenen - Produktionsbetriebs die Maßnahmen, die in den Sicherheitskonzepten vorgesehen waren, mit Hilfe einer IT-Checkliste im Rahmen eines IT-Controlling unter Beteiligung von Landesstellen und des privaten Dienstleisters abzunehmen und ihre Wirksamkeit mit Hilfe von Integrationstests zu überprüfen. Die Schwierigkeiten und mäßigen Erfolge bei dem Versuch, das Personal freiwillig in den privaten Bereich zu verlagern, seien nur am Rande erwähnt. Ob der solcherart eingeschränkte Produktionsbetrieb noch wirtschaftlich gewesen wäre und die erwarteten Einsparungen hätte erzielen lassen, hätte eine spätere Bewertung ergeben müssen.

Ende 1998 - nach Feststellung einer langwierig und kostenträchtig zu beseitigenden Asbestverseuchung im geplanten Rechenzentrum - sind die Partner des Joint Venture übereingekommen, das Projekt nicht mehr weiterzuführen, weil ein weiteres Verschieben des Produktionsbeginns nicht zu vertreten sei. Zudem, so die Ministerin für Wirtschaft und Finanzen, müsse die Steuerverwaltung zur Vorbereitung einer bundesweit einheitlichen Steuerfestsetzung alle Kräfte auf die parallel dazu laufende Umstellung auf das bayerische Verfahren und damit auch zur Lösung der Jahr-2000-Problematik sowie zur Einführung des Euro einsetzen; danach allerdings stelle sich das Thema Privatisierung erneut.

Es ist davon auszugehen, dass die intensive Begleitung des Projekts durch den Landesbeauftragten für Datenschutz zu einer aus datenschutzrechtlicher Sicht befriedigenden Absicherung des Einsatzes personenbezogener Daten geführt hätte. Deshalb ist zu hoffen, dass die erstellten Konzepte und die mit diesem Projekt erreichten Erkenntnisse wieder herangezogen werden, wenn im Jahre 2000 oder danach erneut eine Privatisierung der zentralen Datenverarbeitungsaktivitäten der ZDV-Saar in Angriff genommen werden sollte.