

Shared Service Center am Beispiel kommunaler IT-Dienstleistungen in NRW

Ein Gutachten im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des
Informationsbüros d-NRW



Shared Service Center am Beispiel kommunaler IT-Dienstleistungen in NRW

Ein Gutachten im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Informationsbüros d-NRW

Bochum, im Dezember 2007

Auftraggeber: Informationsbüro d-NRW
Ruhrdigital Besitz-GmbH & Co. KG
Lise-Meitner-Allee 4
44801 Bochum

E-Mail: info@d-nrw.de
www.d-nrw.de

Autor: Peter Klinger
ehem. Leiter des Hagener Betriebs für Informationstechnologie
HABIT
Eigenbetrieb der Stadt Hagen

E-Mail: peter.karl.klinger@t-online.de

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	4
1	Problemstellung	5
1.1	Finanzielle Lage	5
1.2	E-Government	6
1.3	Personalentwicklung.....	7
2	Ausgangslage der kommunalen Rechenzentren in NRW	8
2.1	Kommunale IT-Akteure in NRW	8
2.2	Kommunale IT-Akteure in anderen Bundesländern	9
2.3	Produkte und IT-Dienstleistungen der kommunalen Rechenzentren	10
2.4	Gegenwärtige Kooperationsbemühungen.....	10
2.5	Herausforderungen der Neuorientierung.....	14
3	Lösungsansätze	17
3.1	Zielsetzungen	17
3.2	Varianten	18
3.2.1	Variante 1: Fachverfahrensbezogene Clearingstellen	18
3.2.2	Variante 2: Gemeinsames kommunales IT-Dienstleistungszentrum	18
3.2.3	Variante 3: Gemeinsames kommunales IT-Dienstleistungszentrum in Schritten	20
3.2.4	Bewertung der Varianten.....	21
3.3	Konzept zur Umsetzung von Variante 3.....	21
3.3.1	Anforderungen.....	21
3.3.2	Umsetzungsschritte	22
3.3.3	Mögliche Umsetzungsrisiken.....	24
4	Abschlussbemerkungen.....	26
5	Literatur	27
6	Anhang	29

Vorwort

In der nordrhein-westfälischen Verwaltungspraxis erfahren die Themenbereiche interkommunale Kooperation, Leistungserbringung durch vernetzte Verwaltung und Bildung von gemeinsamen Dienstleistungszentren immer mehr Beachtung. E-Government als Mittel zur Verwaltungsmodernisierung treibt diese Entwicklung an. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie verlangt von den Verwaltungen, Dienstleistungen „elektronisch aus der Ferne“ erbringen zu können. Mit der „einheitlichen Stelle“ aus der Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes wird das verwaltungswissenschaftliche Modell des one stop government verwaltungsfähig. Grundlage für diese kooperativen Formen von Leistungserstellung sind informationstechnische Netzwerke.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, den derzeitigen Organisationsstand der kommunalen IT in NRW näher zu betrachten und zu hinterfragen, ob dieser geeignet ist, die neuen Formen der Netzwerkverwaltung wirkungsvoll zu unterstützen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die IT in der Landesverwaltung in Bezug auf ihre Organisationsstruktur derzeit einen Konsolidierungsprozess erlebt.

Es ist konsequent, vor dem dargestellten Hintergrund ähnliche Fragestellungen auch an die kommunale IT zu stellen. Deshalb ist es zu begrüßen, dass Peter Klinger in der vorliegenden Studie der Begleitforschung des Informationsbüros d-NRW das Themenfeld „Shared Service Center am Beispiel kommunaler IT-Dienstleistungen in NRW“ analysiert und Lösungsskizzen erarbeitet. In die Studie sind vom Autor die ganz persönlichen Erfahrungen aus seiner langjährigen kommunalen Praxis eingeflossen.

Mit den vorliegenden Überlegungen soll ein verwaltungspolitischer Diskurs über die zukünftige Organisation und Ausgestaltung kommunaler IT-Dienstleister in Nordrhein-Westfalen angeregt werden. Es ist jedoch nicht Ziel der Studie, jede mögliche Variante von Rechenzentren oder IT-Dienstleistern herauszuarbeiten und bis ins letzte Detail zu bewerten.

Wenn in diesem Sinne der Beitrag konstruktiv-kritisch von der Praxisgemeinschaft aufgenommen wird, hat er sein Ziel erreicht. Positive Veränderungen entstehen nicht von selbst. Sie bedürfen der breiten Diskussion und Auseinandersetzung. Dazu ist die kommunale Gemeinschaft in NRW herzlich eingeladen.

Bochum, im Dezember 2007

Informationsbüro d-NRW

1 Problemstellung

Anders als in anderen Bundesländern, in denen es landesweit agierende Rechenzentren und ein zentrales Angebot an einheitlichen kommunalen Fachverfahren gibt, wird kommunale IT in NRW in einer Vielzahl von IT-Einrichtungen auf der Basis der jeweiligen Stadt bzw. der einzelnen kommunalen Verbände in städtischen bzw. Gebietsrechenzentren erledigt. Die Folge davon ist eine äußerst heterogene IT-Landschaft, die die gleichen kommunalen Prozesse jeweils etwas anders unterstützt. Diese kleinteilige Struktur ist das Ergebnis eines Verständnisses von kommunaler Selbstverwaltung, das auch die Auswahl von Softwareprodukten für die Abwicklung von Pflichtaufgaben als Bestandteil der örtlichen Organisationsgewalt versteht. Folge davon ist zum einen eine äußerst heterogene Fachverfahrenslandschaft, die gleiche kommunale Prozesse jeweils etwas anders unterstützt. Zum anderen kann verwaltungsübergreifendes E-Government nicht bzw. nur mit hohem Aufwand realisiert werden, weil u. a. eine Vielzahl von Akteuren einzubeziehen ist.

In den letzten Jahren haben sich wichtige Rahmenbedingungen für die kommunale IT grundlegend verändert und neue Herausforderungen sind hinzugekommen, so dass zu klären ist, ob diese Organisationsform zukunftsfähig ist. Der Veränderungsdruck entsteht durch die finanzielle Lage der Kommunen, die Entwicklung von E-Government und durch den demographischen Wandel, was im Folgenden dargestellt und begründet wird.

1.1 Finanzielle Lage

Die finanzielle Situation der Kommunen hat sich in den letzten Jahren verschlechtert und lässt sich an den folgenden Zahlen verdeutlichen: Von den 427 kommunalen Gebietskörperschaften und Gemeindeverbänden in NRW (396 Gemeinden, 31 Kreise) befinden sich 181 in der so genannten Haushaltssicherung, d.h. sie haben ein von der Kommunalaufsicht zu genehmigendes Haushaltssicherungskonzept zu entwickeln. 104 dieser Kommunen haben allerdings kein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept vorgelegt. Die kreisangehörigen Gemeinden hatten 2006 insgesamt 13,73 Milliarden Euro Schulden (inkl. Kassenkredite), die kreisfreien Gemeinden 19,50 Milliarden Euro und die Kreise 2,01 Milliarden Euro, zusammen sind das 35,24 Milliarden Euro. Damit haben die Gemeinden in NRW im Vergleich zu den Kommunen in den anderen Bundesländern die mit Abstand meisten Schulden. Auf den Plätzen 2 und 3 folgen die bayerischen Kommunen mit insgesamt 14,67 Milliarden Euro und niedersächsischen Gemeinden mit 11,17 Milliarden Euro. Umgerechnet auf die Einwohnerzahlen bedeutet das, dass die NRW-Gemeinden im Bundesländervergleich den 2. Rang mit 2.633 Euro Schulden/Schuldenstand pro Einwohner bei den kreisfreien Städten, 1.292 Euro je Einwohner bei den kreisangehörigen Gemeinden und 190 Euro je Einwohner bei den Landkreisen einnehmen.¹

Da keine Erhöhung der Einnahmen zu erwarten ist, hilft nur eine radikale Kürzung der Ausgaben. Dazu gehört auch, die IT-Kosten zu überprüfen und zu überlegen, welche Synergiepotenziale in diesem Bereich bestehen.

¹ Vgl. Winkel, Hans, Steigende Kassenkredite, schwindendes Eigenkapital – Ist der Kollaps noch zu vermeiden?, Vortrag Duisburg, 2007.

1.2 E-Government

Die Verbindung von IT und Internettechnologien hat auch für die kommunale Ebene neue Möglichkeiten eröffnet, kommunale und staatliche Dienstleistungen zu gestalten. Für die organisatorische Gestaltung von kommunalen Prozessen bestehen kaum noch Restriktionen. E-Government-Prozesse können nicht nur Bürgerinnen und Bürgern zu Hause und am Arbeitsplatz, sondern auch anderen Verwaltungen zur Verfügung gestellt werden. Bürger, Unternehmer, öffentliche oder private Organisationen können zur Optimierung der Leistungserbringung unmittelbar erreichbar werden.² Das Potenzial von E-Government für die Kommunalverwaltung umfasst ein breites Spektrum, das von der Verbesserung der Servicequalität durch einzelne Online-Dienstleistungen über die Einrichtung neuer Zugangskanäle wie einheitliche Ansprechpartner bis hin zu neuen Formen der arbeitsteiligen Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in kommunalen Leistungsnetzwerken reicht.³

Zusammengefasst bestehen durch die weitere Digitalisierung der Verwaltung und die Nutzung der Potenziale von E-Government folgende Vorteile:

- Verbesserung der Servicequalität kommunaler Dienstleistungen durch Erreichbarkeit rund um die Uhr über den Zugangskanal Internet,
- Reduzierung der Verwaltungskosten durch arbeitsteilige Erledigung der Aufgaben, durch neue interkommunale Zusammenarbeit in Leistungsnetzwerken (economy of scale), Kompetenzzentren und Shared Service Center,
- Neumodellierung kommunaler Verwaltungsprozesse mit dem Ziel der Verschlinkung und des Bürokratieabbaus,
- Ausgleich für die Verringerung der Personalausstattung der Kommunen, die durch Steleneinsparungen und die demografische Entwicklung entstanden ist bzw. noch entstehen wird,
- Umsetzung von neuen gesetzlichen Regelungen, z.B. des Melderechtsrahmengesetzes mit der automatisierten Rückmeldung und der neuen Vorschriften der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR), die für die Leistungsabwicklung rund um die Wirtschaft IT-gestützte E-Government-Prozesse für die Verwaltung über einen einheitlichen Ansprechpartner zur Pflicht machen.

Die Verbindung von kommunaler Informationstechnologie mit dem Internet bringt neue Möglichkeiten zur Modernisierung der Verwaltung hervor und hat folgende Auswirkungen:

- Die bisherigen örtlichen und räumlichen Zuständigkeiten können ergänzt werden durch horizontal und vertikal gegliederte Leistungsnetzwerke mit einer noch zu definierenden „Netzwerkzuständigkeit“, die die Vielzahl örtlicher Zuständigkeiten miteinander verbindet.

2 Vgl. Schuppan, Tino, Effiziente Gestaltung informatisierter Leistungsstrukturen, in: Birkholz, K./Maravic, P.v./Siebart, P.: Public Management – Eine Generation in Wissenschaft und Praxis, Festschrift für Christoph Reichard, Potsdam 2006, S. 356.

3 Vgl. Wulff, Marianne, „E-Government und Verwaltungsreform: Auf dem Weg zur Netzwerkverwaltung“, KGSt-Positionspapier, Köln 2005.

- Verwaltungsprozessabläufe, die durch Front-Office- (z.B. Bürgerämter/Servicezentren Wirtschaft) und Back-Office-Bereiche (Dienstleistungszentren) gekennzeichnet sind und im Endeffekt dann auch Auswirkungen auf die Aufbauorganisation haben werden.

Die Tatsache, dass in Deutschland in mehr als 10.000 Kommunen (Produktionsstätten von kommunalen Leistungen) immer wieder die gleichen Verwaltungsdienstleistungen erbracht werden, aber auch immer wieder die gleichen Haushaltskonsolidierungsprobleme existieren, tritt überdeutlich hervor. Die neuen IKT-Anwendungen erlauben es, auch über räumliche Grenzen hinweg neue Arbeitsformen zu entwickeln, die bestehende Zuständigkeitsgrenzen der Verwaltung in Frage stellen. In diesem Zusammenhang bemerkte Matthias Kammer, Vorstandsvorsitzender von Dataport sowie Vorsitzender von VITAKO, Bundesarbeitsgemeinschaft der kommunalen IT-Dienstleister: „Über das Internet entstehen Erwartungen in Bezug auf die Erreichbarkeit von Verwaltung, die ihrer Tradition überhaupt nicht entsprechen.“⁴

An bestehenden Organisationsgrenzen der Verwaltung enden bzw. scheitern jedoch die Kooperationsbemühungen im Bereich der kommunalen IT in Nordrhein Westfalen, wie auch generell verwaltungsübergreifendes E-Government. Eine Überwindung dieser Grenzen ist auf Sicht mit vertretbaren Kosten nur auf der Basis gleicher Standards, Techniken, Fachverfahren und standardisierten kommunalen Prozessen zu erreichen.

1.3 Personalentwicklung

Für die kommunalen Rechenzentren entsteht in absehbarer Zeit ein Problem aufgrund der Altersstruktur der Beschäftigten und den begrenzten Möglichkeiten, junge IT-Spezialisten zu rekrutieren. Ein IT-Fachkräftemangel in der kommunalen IT ist bereits heute absehbar. Dies ist zum einen bedingt durch die niedrige Anzahl von Studienanfängern im Fach Informatik⁵ und zum anderen durch den neuen Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst, der akademischen Berufsanfängern keine adäquate finanzielle Anreize mehr bietet, in den Kommunen zu arbeiten.

Aufgrund der bisherigen Ausführungen kann zusammenfassend festgestellt werden, dass verwaltungsübergreifendes E-Government in den bisherigen kleinteiligen Strukturen der selbstständigen örtlichen IT-Dienstleister nicht bzw. nur mit hohem Aufwand realisierbar ist. Dieser zusätzliche Aufwand verursacht hohe Kosten. Außerdem hat sich dieses System aufgrund der heutigen technologischen Möglichkeiten überlebt. Trotzdem entwickeln bis heute jede Gemeinde und jeder Kreis eigene E-Government-Dienste auf der Basis unterschiedlicher Fachverfahren, Techniken, Standards und Prozesse. Zusätzlich spitzt sich die Situation vor dem Hintergrund der zu erwartenden Personalprobleme bei kommunalen IT-Dienstleistern weiter zu. Insgesamt ist eine Veränderung zu besser koordinierter und klar geregelter Arbeitsteilung notwendig, wenn die kommunale IT die Herausforderungen der Zukunft mit gestalten will.

4 Kammer, Matthias, Neue Strukturen in der IT-Landschaft der Öffentlichen Verwaltung, in Verwaltung und Management, 2006, S. 193.

5 Lühr, Ulrike, IT-Dienstleister und demografischer Wandel – die interne Dimension, Bielefeld 2006.

2 Ausgangslage der kommunalen Rechenzentren in NRW

2.1 Kommunale IT-Akteure in NRW

Die kommunale Selbstverwaltung in NRW umfasst alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, deren Ausführung ausschließlich der Organisationsgewalt des (Ober-)Bürgermeisters bzw. des Landrates unterliegen. Daher werden entsprechend der jeweiligen Anforderungen unterschiedliche IT-Produkte für die Ausführung gleicher Aufgaben eingesetzt, weshalb die Zergliederung und Kleinteiligkeit der kommunalen IT in NRW entstanden ist. Die kommunalen Rechenzentren, vielfach als interne Dienstleister organisiert, haben die örtlichen Kundenwünsche zu erfüllen.

Die genaue Zahl der Rechenzentren und rechenzentrumsähnlichen Einrichtungen in NRW ist nicht bekannt. Einen Anhaltspunkt gibt das Deutsche Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV): Dort sind für das Versenden der Rückmeldungen aus dem Einwohnermeldewesen über 100 Adressen kommunaler Einwohnermeldeserver in NRW registriert. Das bedeutet, dass über 100 Rechenzentren bzw. rechenzentrumsähnliche Einrichtungen den Einwohnermeldedatenbestand jeweils selbst hosten. Es liegt nahe, daraus abzuleiten, dass dort nicht nur der Einwohnermeldedatenbestand selbst verarbeitet wird, sondern auch noch andere Verfahren in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Rechenzentren fallen. Wahrscheinlich liegt die Zahl der kommunalen IT-Betriebseinrichtungen in NRW sogar noch etwas höher, da auch vorstellbar ist, dass zwar das Einwohnerwesen in einem Gebietsrechenzentrum verarbeitet wird, andere Fachverfahren aber selbst betrieben werden.

Die Zergliederung der kommunalen IT in NRW in einzelne, selbständige Organisationseinheiten hat Vor-, aber auch Nachteile. Zu den Vorteilen zählt die große technische Innovationsfähigkeit, die sich in Organisationseinheiten bilden kann, wenn selbständig ein großes Spektrum an Aufgaben abgedeckt werden muss. Zudem ist die IT-Serviceorientierung stark ausgeprägt. Für die unterschiedlichen Anwender in den verschiedenen Kommunen werden speziell abgestimmte Lösungen beschafft, betrieben und eingesetzt. Da derzeit auch die kommunalen Prozesse selbst bei gleicher gesetzlicher Grundlage im Bereich der Pflichtaufgaben und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung von Kommune zu Kommune unterschiedlich sind, gibt es immer wieder verschiedene Einschätzungen über Unterstützungsfunktionen, was zu abweichenden Produktentscheidungen bei gleicher Aufgabenstellung führt.

Im Rahmen einer Studie zur E-Government-Entwicklung in NRW wurde festgestellt, dass die strukturellen Besonderheiten der kommunalen IT in NRW eine strategische Ausrichtung erschweren. Stichwortartig wird ausgeführt, dass die zahlreich existierenden IT-Dienstleister unterschiedlich ausgerichtet sind.⁶ Die Ziele und Aufgaben der Dach-, Zweck- und Interessenverbände für IT und die Beteiligung der Kommunen an einem oder mehreren dieser Verbände ist schwer durchschaubar. Die Ausprägung von kommunaler Selbstverwaltung, wie sie in NRW in Bezug auf die IT-Aufgabenerledigung praktiziert wird, behindert ein ganzheitliches kommunales E-Government.⁷ Die Studie führt weiter aus, dass die heterogene IT-Landschaft

6 Vgl. Jahnke, I., Herrmann, T., E-Government-Forschung in NRW: Identifizierung von Akteuren, Themen, Trends, Eine Studie im Auftrag des Informationsbüros d-NRW, Bochum, 2007, S. 43.

7 ebenda, S. 43.

in NRW eine einheitliche E-Government-Strategie auf kommunaler Ebene verhindert. Weiter wird ein Forschungsbedarf zu der Frage konstatiert, wie und welche neue Strukturen aufgebaut werden können, die zu mehr einheitlichen Vorgaben und Standards führen können, ohne die kommunale Selbstverwaltung in Frage zu stellen.⁸

Abschließend bleibt festzustellen, dass in absehbarer Zeit neu zu definieren ist, welche Aufgaben im Bereich der IT der Kommunen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind, also im Zentrum der kommunalen Selbstverwaltung liegen und auch weiterhin vor Ort erledigt werden müssen und welche von anderen, vorzugsweise anderen Kommunen, in Leistungsverbänden oder kommunalen Dienstleistungszentren erledigt werden können und welche Struktur den finanziellen Rahmen der Kommunen nicht übersteigt.

Zum Vergleich wird im Folgenden kurz die gegenwärtige Situation in ausgewählten anderen Bundesländern beschrieben.

2.2 Kommunale IT-Akteure in anderen Bundesländern

In Baden-Württemberg sind 95% aller Kommunen Mitglied in den Zweckverbänden für kommunale Datenverarbeitung (Kommunale Informationsverarbeitung Reutlingen-Ulm – KIRU, Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart – KDRS, Kommunale Informationsverarbeitung Baden-Franken – KIVBF), was gesetzlich festgelegt wurde. Die drei kommunalen Gebietsrechenzentren führen derzeit Fusionsverhandlungen. Die Datenzentrale Baden-Württemberg stellt als zentrales „Softwarehaus“ die Verfahren, Schnittstellen – Voraussetzung für kommunal übergreifendes E-Government – bereit und auch sicher, dass kommunale Prozesse einheitlich unterstützt werden können.⁹ Die Rechenzentren und die Datenzentrale arbeiten im Datenverarbeitungsbund Baden-Württemberg zusammen.

In Hessen gründeten das Kommunale Gebietsrechenzentrum Kassel (KGRZ Kassel) und die Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen (KIV) 2001 zunächst das Gemeinschaftsunternehmen ekom21 GmbH, das die gewerblichen Tätigkeiten der KGRZ übernahm. Das KGRZ Kassel und die KIV in Hessen agierten im hoheitlichen Bereich ihrer Mitglieder und Kunden. Im Dezember 2007 fusionierten die bisherigen selbständigen Rechenzentren KGRZ Kassel und KIV in Hessen zur ekom21-KGRZ Hessen.¹⁰

In Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen und für die Steuerverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern agiert Dataport als IT-Dienstleister der Öffentlichen Verwaltung. Dieses Unternehmen betreut auch die Kommunen in Schleswig-Holstein sowie die Bezirksverwaltungen in Hamburg.¹¹ Seit 2006 existiert das Data Center Steuern in Rostock, ein gemeinsames Rechenzentrum für die Steuerverwaltung in Hamburg, Schleswig-Holstein, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern. Dataport hat ca. 1.300 Beschäftigte und erwirtschaftete 2006 einen Umsatz von ca. 212 Mio. Euro.

8 Vgl. ebenda, S. 12.

9 Vgl. http://www.rz-as.de/servlet/PB/menu/1165032_11/index.html (Zugriff am 28.11.2007).

10 Vgl. <http://www.ekom21.de/fusion.htm> (Zugriff am 14.12.2007).

11 Vgl. <http://www.dataport.de/dataport/ueber-uns/unternehmen/start.html> (Zugriff am 15.12.2007).

2.3 Produkte und IT-Dienstleistungen der kommunalen Rechenzentren

Da sich die kommunalen Aufgaben gleichen, verfügen alle kommunalen Rechenzentren in NRW über ein ähnliches bzw. sogar gleiches Produktportfolio, mit dem die Durchführung der kommunalen Aufgaben unterstützt wird. In der Regel betreibt ein kommunales Rechenzentrum bis zu 200 unterschiedliche Systeme sowie alle Werkzeuge der Büroanwendungen.¹² Die für den Betrieb der Software notwendigen Infrastrukturen an Rechner-, Speicher- und Archivierungssystemen sowie die Telekommunikationssysteme werden ebenfalls bereitgestellt. Hinzu kommen Helpdesk, Service- und Schulungsdienste.

Derzeit konzentrieren sich die kommunalen IT-Aktivitäten auf die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF), die Ausgestaltung des E-Government und die Einführung von ECM-Systemen (enterprise content management) mit den Funktionen Dokumentenmanagement, Archivierung, Workflow und Fachverfahrensadapter. Hinzu kommt die IT-Umsetzung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie.

2.4 Gegenwärtige Kooperationsbemühungen in NRW

In den letzten Jahren gab es in NRW einige Initiativen, um ein höheres Maß an Zusammenarbeit in der IT zu erreichen. Im Folgenden werden einige Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände und Kooperationen beispielhaft vorgestellt.

Arbeitsgemeinschaft Kommunaler IT-Dienstleister in NRW (AKDN NRW)

Mitglieder der AKDN sind insgesamt 19 Städte mit ihren Rechenzentren, fünf Kreise mit ihren IT-Einrichtungen, eine Gemeinde, zehn kommunale Gebietsrechenzentren, vier privatrechtlich organisierte IT-Firmen, die beiden Landschaftsverbände und das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik. Ziel der AKDN ist es, in allen übergreifenden Fragen zur Entwicklung der kommunalen IT-Landschaft in NRW enger zusammenzuarbeiten.¹³ Insgesamt fördert diese kommunale Arbeitsgemeinschaft den Informationsaustausch und versteht sich als Interessenverband für die kommunalen IT-Dienstleister in NRW. Die Mitglieder unterhalten über die AKDN keine Leistungsaustauschbeziehungen.

Zweckverband KDN – Dachverband Kommunaler IT-Dienstleister

Mitglieder der KDN sind die IT-Einrichtungen der Bundesstadt Bonn, der Städte Hagen, Köln, Mülheim, Münster, Ratingen, Remscheid, Solingen, Wuppertal, des Kreises Mettmann, die GKD Paderborn, die GKD Rhein-Sieg/Oberberg sowie zurzeit drei assoziierte Mitglieder. Der KDN ist kommunaler Zweckverband nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW und strebt die Organisation von Leistungsaustauschbeziehungen unter Beibehaltung der rechtlichen Selbständigkeit an. Die Abwicklung erfolgt auf freiwilliger Basis. Die Möglichkeiten, die dieser Zusammenschluss bietet, werden noch nicht ausgeschöpft: Der Umsatz betrug

¹² In der Anlage 1 ist als Beispiel die Produktpalette eines kommunalen Rechenzentrums zu finden.

¹³ Vgl. <http://www.akdn.de/> (Zugriff am 28.11.2007).

2007 ca. 6.5 Mio. Euro. Bei einem IT-Jahresumsatz aller zwölf KDN-Mitglieder von ca. 140 Mio. Euro entspricht das einer Kooperationsrate von ca. 5%, gemessen am Gesamtumsatz.¹⁴

Der Zweckverband hat sich zum Ziel gesetzt, die kommunalen IT-Dienstleistungen zukunftsorientiert auszurichten, zu optimieren sowie die Effizienz und Effektivität der IT-Dienstleistungen seiner Mitglieder zu verbessern und zu erhöhen. Dafür sollen eine Strategie entwickelt, Aufgaben und Ressourcen gebündelt sowie der Leistungsaustausch unter dem Dach des KDN organisiert werden.¹⁵

Zweckverband IT-Kooperation Rhein/Ruhr (ITK R/R)

Mitglieder der ITK R/R sind die fünf städtischen Rechenzentren der Städte Bochum, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Mönchengladbach und zwei Gebietsrechenzentren (KRZN Niederrhein, KDZV Neuss). Die ITK R/R als kommunaler Zweckverband nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW strebt die Organisation von Leistungsaustauschbeziehungen unter Beibehaltung der rechtlichen Selbständigkeit an. Die Abwicklung erfolgt auf freiwilliger Basis. Nach eigenen Angaben werden derzeit zwischen 10% und 20% der jeweiligen IT-Umsätze der einzelnen Partner gemeinsam abgewickelt.

Ziel der ITK Rhein-Ruhr ist es, IT-Dienstleistungen im Zuge der gegenseitigen Amtshilfe nur noch an einem Ort zu erbringen und dadurch Synergien und Skaleneffekte zu realisieren. Dies soll durch ein gemeinsames Rechenzentrum, die gemeinsame Entwicklung und Betreuung von Anwendungen, eine gemeinsame Planung und Weiterentwicklung sowie durch den koordinierten Einsatz von Spezialisten und die gemeinsame Nutzung von deren Know-how erreicht werden.¹⁶

X-IT-NRW

Mitglieder der Kooperation X-IT-NRW sind die Kommunale Datenverarbeitungszentrale Rhein-Erft-Rur, das Kommunale Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe, die GKD Recklinghausen und die Kommunale Datenzentrale Westfalen-Süd. Diese planen, noch 2008 einen neuen kommunalen Zweckverband zu gründen, um Leistungsaustauschbeziehungen untereinander zu organisieren. Laut dem veröffentlichten Partnerschaftsvertrag ist die Leistungsabnahme freiwillig und erfolgt auf der Basis gleichberechtigter Partner. Aussagen über Volumina dieser Leistungen können derzeit noch nicht getroffen werden.

Ziele der X-IT-NRW sind ein gemeinsames Angebot qualitativ hochwertiger Produkte, die Steigerung der Leistungsfähigkeit, die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und eine Bündelung von Nachfragen. Des Weiteren werden eine Steigerung der Leistungsabnahmen durch die Mitgliedsverwaltungen sowie Standardisierung und Kooperation durch Zusammenarbeit bei gleichen Aufgaben angestrebt. In NRW sollen 97 Kommunen mit ca. 2,825 Mio. Einwohnern als

14 Vgl. Engel, Andreas, Vortrag IT-Dienstleistungen als Shared Services, 45. KoopA Erfahrungsaustausch, Darmstadt, 2008; http://www.koopa.de/austausch/dokumente/2008/Themenreihe_IV/Engel_IV-1.ppt (Zugriff 01.05.2008).

15 Vgl. <http://www.kdn.de/cms750/startseite/> (Zugriff am 28.11.2007).

16 Vgl. <http://itkrr.duesseldorf.de/index.shtml> (Zugriff am 28.11.2007).

Kunden gewonnen werden. Die vier Datenzentralen haben insgesamt 342 Beschäftigte, die einen Umsatz von 57,2 Mio. Euro (2006) erwirtschaften.¹⁷

Fusionen von kommunalen Rechenzentren

In den letzten Jahren gab es in NRW zahlreiche Gespräche über Fusionen von kommunalen Rechenzentren, die aber nur in wenigen Fällen zu Zusammenschlüssen geführt haben. Einige erfolgreiche Beispiele werden im Folgenden genannt.

Bereits 2003 haben sich die Aachener Datenverarbeitungsgesellschaft ADG und die Gemeinsame Datenverarbeitungszentrale (GKDvZ) zur regio iT aachen GmbH (regio iT) zusammengeschlossen. Ziel der Fusion war die Erschließung von Synergieeffekten sowie eine Modernisierung und Qualitätsverbesserung der Informationstechnik.¹⁸ Steigende Umsatzerlöse und Qualitätsverbesserungen bei den Dienstleistungen sind nach eigenen Angaben das Ergebnis.

Im Dezember 2007 fusionierten die IT-Abteilung der Stadt Düsseldorf und die KDVZ Neuss zur ITK Rheinland.¹⁹ Der Beitritt der Stadt Düsseldorf zum Zweckverband erfolgt schrittweise seit dem 01.01.2008 und soll bis 31.12.2012 abgeschlossen sein.²⁰ Eine Unternehmensberatung prognostizierte, dass durch diese Fusion Synergien in Höhe von 4,1 Millionen Euro jährlich möglich werden. Ziele dieser neuen kommunalen Partnerschaft sind neben der Erreichung von Synergien auch eine zunehmende Standardisierung, die Vereinheitlichung von Schnittstellen und Verfahren sowie die Konsolidierung von Systemen. Dies soll auch zur Qualitätssteigerung von IT-Dienstleistungen führen.

DataClearing NRW

Unter der Bezeichnung DataClearing NRW haben die kommunalen Rechenzentren citeq Münster und Kommunales Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) Moers im Auftrag der AKDN (Arbeitsgemeinschaft Kommunaler IT-Dienstleister in NRW) eine Clearingstelle für NRW eingerichtet, die alle erforderlichen zentralen Dienste für eine sichere Datenübermittlung im elektronischen Meldewesen zur Verfügung stellt. DataClearing NRW betreibt den NRW-Server für das Deutsche Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV) und mit Governikus den gleichen OSCI-Intermediär wie die Landesverwaltung.²¹

Parallel dazu bestehen in NRW noch zwei weitere Clearingstellen, die die Datenübermittlung mit Intermediären anderer Hersteller realisiert haben. Denn trotz intensiver Gespräche ist es nicht gelungen, dass alle kommunalen Rechenzentren nur eine Clearingstelle und damit ein

17 Vgl. Innovative Verwaltung 04/2007, X-IT-NRW: Kooperation der Datenzentralen sichert Bestand und Qualität; <http://www.x-it-nrw.de/dokumente/Kooperation%20der%20Datenzentralen,%20Innovative%20Verwaltung%202004-2007.pdf> (Zugriff am 29.11.2007). Vgl. http://www.x-it-nrw.de/dokumente/Partnerschaftsvertrag_X_IT_NRW.pdf (Zugriff am 29.11.2007).

18 Rehfeld, Dieter, Über Public Merger Informationstechnik gestalten, Aachen 2007, S.1.

19 Vgl. http://www.vitako.de/home/Download/VITAKO_NL_Ausgabe%2011_2006_final.pdf (Zugriff am 01.12.2007).

20 Vgl. <http://www.duesseldorf.de/top/thema010/aktuell/news/itk/index.shtml> (Zugriff am 26.12.2007)

21 Vgl. http://www.akdn.de/uploads/R_/RX/R_RXt2Ihbu8KOV8IQ54Spw/Angebot-fr-Infoveranstaltungen.doc (Zugriff am 29.11.2007).

Intermediärprodukt nutzen. Selbst die Übernahme der Lizenzkosten für die Software durch das Land führte nicht dazu, dass ein einheitliches Produkt genutzt wird.

Insgesamt gesehen ist die Clearingstelle für das Einwohnermeldewesen trotz der unnötigen Anzahl der Einrichtungen ein Erfolgsmodell in NRW. Denn es ist gelungen, trotz verschiedener Einwohnermeldeprogramme unterschiedlicher Hersteller und der hohen Anzahl von über 100 Betriebsstätten eine voll digitalisierte E-Government-Dienstleistung für die Rückmeldungen im Einwohnermeldewesen zu realisieren. Grundlagen des Erfolges sind jedoch nicht freiwillige bzw. Konsensentscheidungen, sondern gesetzliche Verpflichtungen zum Realisierungszeitpunkt (01.01.2007) sowie gesetzlich vorgeschriebene Standards im Bereich des Datensatzes (X-Meld) und des Transportes (OSCI). Die Voraussetzungen für das Gelingen derartiger Vorhaben sind somit bekannt und erprobt. Daher sollte der Landesgesetzgeber in NRW zukünftig die Möglichkeiten der gesetzlichen Vorgaben prüfen bzw. viel konsequenter nutzen.

d-NRW

d-NRW ist eine Gründung des Landes unter kommunaler Beteiligung und eines der Leitprojekte der Landesregierung NRW für E-Government. Im Bereich der kommunal-staatlichen und interkommunalen Zusammenarbeit werden verwaltungsübergreifende Lösungen für E-Government erarbeitet. Bei verwaltungsübergreifender Zusammenarbeit im Bereich E-Government engagiert sich d-NRW darüber hinaus als Moderator in verschiedenen Einrichtungen und Gremien.²²

Bis Ende 2007 war an d-NRW ein Informationsbüro angeschlossen, das in den letzten drei Jahren eine Reihe von Studien rund um das Thema E-Government erarbeitet bzw. beauftragt sowie E-Government-Veranstaltungen durchgeführt hat. Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung des Informationsbüros wurden Leitlinien zum Thema „Vernetzte Verwaltung“ erarbeitet. Diese werden ab 2008 in einem Modellversuch „Öffentliche Leistungserbringung in kommunaler Zusammenarbeit durch vernetzte Verwaltung mit Hilfe von IT (E-Government)“ erprobt.

Im Bereich Einwohnermeldewesen hat d-NRW die elektronische Melderegisterauskunft (eMA) für private Nutzer und Behörden aufgebaut. Zwei Jahre nach Aufnahme des Betriebs sind die Meldedaten von ca. acht Mio. der insgesamt 18 Mio. Einwohner in NRW an den Dienst angeschlossen. Der Anschluss weiterer Kommunen ist mühselig, obwohl für die Gemeinden durch eine Beteiligung Rationalisierungsvorteile entstehen. Im Gegensatz zur oben beschriebenen Clearingstelle für das Einwohnermeldewesen ist die Beteiligung freiwillig.

Weitere Einrichtungen

Neben den oben dargestellten Initiativen, Programmen und Einrichtungen existieren noch weitere Gesprächsforen, Arbeitsgemeinschaften und Gesprächsrunden zwischen dem Land NRW und den Kommunen bzw. den kommunalen Rechenzentren. Dazu gehören z.B. der KoopA IV und der KoopA E-Government.

22 Vgl. <http://www.d-nrw.de/> (Zugriff am 29.11.2007).

2.5 Herausforderungen der Neuorientierung

Es hat sich gezeigt, dass es trotz der Hindernisse und Widerstände vielfältige Kooperationsbemühungen und auch den Willen zur Zusammenarbeit gibt. Die Kooperationsbereitschaft der Akteure geht in der Regel allerdings nur so weit, wie die eigene Selbständigkeit erhalten bleibt. Ein Kennzeichen fast aller bestehenden Kooperationen ist, dass diese freiwillig erfolgt sind. Das hat u. a. zur Folge, dass durch die bestehenden Kooperationen bislang nur begrenzt tatsächlich Vorteile erwirtschaftet werden, so dass noch viel Spielraum für Verbesserungen vorhanden ist. Vor dem Hintergrund der bereits dargestellten Probleme und der Zukunftsanforderungen (z.B. begrenzte finanzielle Mittel, neue Möglichkeiten der vernetzten Leistungserbringung sowie ein bereits absehbarer Mangel an IT-Fachkräften) ist zu überlegen, ob zukünftig das Prinzip der Freiwilligkeit durch ein wesentlich stringenteres Vorgehen ersetzt werden sollte.

Erfolgsversprechender sind Fusionen, wie z.B. die Fusion zur ITK Rheinland, da durch einheitliche Führung und Leitung eine gemeinsame Strategie, gemeinsame Standards, Fachverfahren und Systeme entwickelt und auch umgesetzt werden können. Als Argument für dieses Vorgehen kann angeführt werden, dass die kommunalen Aufgaben zum großen Teil gesetzlich vorgeschrieben sind, so dass sich die Leistungen örtlich nicht wesentlich unterscheiden. Zudem handelt es sich bei den Leistungen der kommunalen IT in der Regel um Hilfsprozesse zur Unterstützung der Produkterstellungs- und Steuerungsprozesse, die nicht im Zentrum der kommunalen Selbstverwaltung liegen.

Unterschiedliche Leistungserstellungen sind lediglich begründet in

- der unterschiedlichen Auslegung der gesetzlichen Vorschriften hinsichtlich der Ausführung,
- unterschiedlicher Ablauforganisation (Prozesse) durch andere Auffassungen und Ausgestaltung der kommunalen Organisationsgewalt,
- unterschiedlichen Größenklassen und damit Fallzahlen und
- unterschiedlichen IT-Systemen und Fachverfahren.

Diese verschiedenen Leistungen können jedoch gebietsunabhängig einheitlich angepasst werden. Dazu bedarf es einer einheitlichen Führung, die dies auch durchsetzen kann. Mit dem System des Front-/Back-Office steht zudem eine Organisationsform zur Verfügung, die die dezentrale Leistungserbringung in der Fläche in den einzelnen Gemeinden effizient und effektiv ermöglicht, die „Produktion“ der Leistungen aber im Hintergrund bündeln kann.²³

Um dieses Ziel zu erreichen, ist jedoch eine Normierung und Standardisierung von kommunalen Leistungsprozessen, die Einigung auf gemeinsame Standards, Techniken und Fachverfahren in der IT erforderlich. Die bisherigen Erfahrungen haben deutlich gezeigt, dass allein auf Freiwilligkeit basierende kooperative Vereinbarungen nicht ausreichend sind, weshalb gesetzliche Grundlagen zu schaffen sind, um die Kooperation auf diese Weise durchzusetzen. Der Gesetzgeber hat dabei zu berücksichtigen, dass sich die Gemeinden in den letzten zehn Jah-

23 Vgl. Neukirch, Thomas, Kooperation und Fusion Kommunaler IT-Dienstleister, Vortrag 8. ÖV Symposium, Oberhausen 2007; <http://www.oev-symposium.de/oev8/vortraege/pf3/neukirch/it-kooperation-rhein-ruhr.pdf> (Zugriff am 01.12.2007).

ren in etlichen Bereichen von einer sozialen Lebensgemeinschaft hin zu einer örtlichen Organisationsinstitution mit Management-Charakter gewandelt haben. Da in der derzeitigen Diskussion die organisatorische Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung vorwiegend unter wirtschaftlichen und finanziellen Gesichtspunkten betrachtet wird und nicht mehr alles finanzierbar ist, sollte der Handlungsrahmen der kommunalen Selbstverwaltung zu Gunsten von mehr Gemeinsamkeit begrenzt werden. Im Bereich der IT, die als kommunaler Hilfsprozess anzusehen und somit ein Teil des Verwaltungsvollzugs ist, wird dadurch nicht in die kommunale Selbstverwaltung eingegriffen. Mit anderen Worten, eine überörtliche Bündelung bzw. weitgehende Zusammenfassung von IKT-Ressourcen führt nicht zu einer veränderten Zuständigkeit bei der Ausführung der Fachaufgabe.

Neben notwendigen politischen Initiativen sollte auch überlegt werden, finanzielle und andere Anreize für eine freiwillige Vernetzung zu setzen. Denkbar ist eine „Vernetzungs- bzw. Bündelungsprämie“, die möglicherweise gesetzgeberische Maßnahmen unterstützen bzw. sogar ersetzen kann, so dass sich hierarchische Eingriffe vermeiden lassen.²⁴

Um integriertes E-Government erreichen zu können, ist davon auszugehen, dass die IT vor einer neuen Welle interkommunaler Zusammenarbeit steht, wie 2004 Klaus Lenk feststellte. Wie die neue Struktur auf kommunaler Ebene tatsächlich aussehen wird, hängt seiner Meinung nach davon ab, ob der Bund bzw. die Länder auf eine neue Struktur hinwirken oder ob die kommunale Ebene mit der Begründung, dass es sich um einen Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung handelt, weiterhin sich selbst überlassen bleibt.²⁵ Dass letzteres keine Alternative darstellt, kann damit begründet werden, dass kleinere IT-Dienstleistungseinheiten auf Dauer nicht wirtschaftlich funktionieren können. Außerdem ist nur durch verstärkte Zusammenarbeit dem entstehenden Fachkräftemangel zu begegnen.²⁶

Zur Durchsetzung von Fusionen oder fusionsähnlichen Modellen bedarf es einer landesweiten Initiative mit entsprechender (landes-)politischer Unterstützung. Voraussetzung dafür ist, dass die Akteure die IT wegen des damit verbundenen Veränderungspotenzials für staatliche Organisation als Gestaltungsmittel ansehen und die Gestaltung der Veränderungen nicht allein den IT-Fachleuten überlassen bleibt. Denn es handelt sich um Aufgaben von immenser politischer Bedeutung. Die Kernfrage für die kommenden Jahre bleibt, wie sich öffentliche Auftraggeber IT vorstellen. Es ist zu hoffen, dass – vielleicht auch aufgrund der CIO-Diskussion in Deutschland – die politischen Führungsebenen dieses als strategisches Thema begreifen und damit als ihre Aufgaben verstehen, weil es um die Gestaltung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland geht. Zwar gab es in den letzten Jahren bereits einige in die richtige Richtung weisende Entwicklungen. Die Zusammenarbeit zwischen den IT-Verantwortlichen in den Verwaltungen, den

24 Vgl. Schuppan, Tino, *Neubau der Verwaltung durch E-Government, – Auf dem Weg zur vernetzten Leistungserstellung –*, Potsdam, 2007, S. 47.

25 Lenk, Klaus, in: Wölm, Julia, *Kommunale Datenverarbeitungszentralen, Situationsanalyse und Entwicklungsperspektiven*, Münster 2004, Vorwort.

26 Kammer, Matthias, *IT in der öffentlichen Verwaltung im Wandel, Vortrag E-Government in medias res, Bremen 2007*; <http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/20070712-InMediasRes-Einfuehrung-Kammer-Endfassung.pdf> (Zugriff am 01.12.2007).

öffentlichen IT-Dienstleistern und den politischen Verantwortlichen ist aber zu intensivieren, um die Entwicklung weiter voranzutreiben.²⁷

Im Folgenden werden Überlegungen und Möglichkeiten zur deutlichen Verbesserung der Zusammenarbeit und damit der Synergiegewinne dargestellt. Grundidee ist dabei, die aus dem Bereich der Privatwirtschaft als Shared Service Center bekannte Form der Zusammenarbeit auf den kommunalen Bereich zu übertragen.

27 Kammer, Matthias, Neue Strukturen in der IT-Landschaft der Öffentlichen Verwaltung, in: Verwaltung und Management, 2006, S. 196.

3 Lösungsansätze

In diesem Abschnitt werden zunächst die Ziele definiert, die durch die Konsolidierung erreicht werden sollen. Danach werden Lösungsansätze entwickelt, wie eine Neustrukturierung der kommunalen IT-Dienstleister aussehen kann. Vor- und Nachteile der jeweiligen Gestaltungsvariante werden gegenübergestellt.

3.1 Zielsetzungen

Durch die Neustrukturierung soll insgesamt eine Minderung der Kosten erzielt werden. Beispielsweise werden für die Erbringung der kommunalen Aufgaben, die in allen Kommunen gleich sind, unterschiedliche Softwarelösungen eingesetzt. Das verursacht hohen Betreuungsaufwand und Investitionen, da nur durch den Kauf einer zentralen Lizenz bzw. durch gemeinsame Wartungsverträge Kostenvorteile erzielt werden können. Auch durch die Zusammenlegung der Rechenzentrumsstrukturen sowie durch die Bündelung von Fällen und deren Bearbeitung können Skaleneffekte und dadurch eine Reduzierung der Kosten erreicht werden.

Ein weiteres Ziel ist die Verbesserung der Leistung und des Services, indem z.B. eine Spezialisierung im Verbund erfolgt. Das bedeutet, dass sich die beteiligten IT-Dienstleister jeweils auf eine bestimmte Leistung bzw. Softwarelösung spezialisieren. Dabei ist darauf zu achten, dass es weiterhin einen möglichst schnellen Vor-Ort-Support gibt, etwa durch örtliche Servicecenter, die aber zentral und einheitlich gesteuert werden. Insgesamt sollten einheitlich Standards, Systeme und Softwarelösungen verwendet werden, um ein integriertes E-Government zu erreichen.

Technisch besteht die Zielsetzung darin, bestehende Großrechner und Client-Server-Anlagen schrittweise mit Web-Services zu versehen und in eine serviceorientierte Architektur einzubinden. Des Weiteren ist es erforderlich, eine gemeinsame E-Government-Architektur aufzubauen, die auf der Basis einheitlicher Standards allen zukünftigen Anforderungen des One-Stop-Government gerecht wird.

Durch diese Struktur wird es möglich, dass Bürger und Unternehmen Leistungen ihrer Kommune auch in anderen Kommunalverwaltungen des Leistungsnetzwerkes erhalten sowie über andere Zugangskanäle, z.B. das Internet, in Anspruch nehmen können. Wie bereits dargestellt, werden die Leistungen gebündelt in gemeinsamen Back-Offices „produziert“ und in dezentralen Front-Offices (physische Bürgerbüros, Internet-Portale etc.) zur Verfügung gestellt.

Aus den dargestellten Zielen und Vorgaben können folgende Kriterien für die Bewertung der vorgeschlagenen Realisierungsvarianten abgeleitet werden:

- Kostenreduzierung: Wie hoch ist der Grad der Kostenreduzierung durch diese Variante?
- Realisierbarkeit von vernetztem E-Government: In welchem Maße erhöht die Variante die Möglichkeiten zu vernetztem E-Government?
- Umsetzungskosten: Wie hoch sind die Kosten für die Umsetzung der Variante?
- Geschwindigkeit der Umsetzung: Wie schnell kann die Variante umgesetzt werden?

- Steuerungsfähigkeit für den Einsatz einheitlicher Standards, Techniken und Verfahren: Bis zu welchem Grad stellt die Variante den Einsatz von einheitlichen Standards, Techniken und Verfahren sicher?
- Umsetzbarkeit des Modells: Wie groß sind die politischen und sonstigen Widerstände gegen die Variante?

3.2 Varianten

Im Folgenden werden drei Varianten dargestellt, wie die „Landschaft“ der kommunalen IT-Dienstleister in NRW neu gestaltet werden könnte. Die dargestellten Ziele lassen sich grundsätzlich mit allen Varianten erreichen.

3.2.1 Variante 1: Fachverfahrensbezogene Clearingstellen

Beschreibung der Konzeption

Die bestehende dezentrale, selbständige Betriebsstättenstruktur bleibt vollständig erhalten. Die elektronische Kommunikation im Sinne von E-Government zwischen den Betriebsstätten und den Fachverfahren erfolgt über sog. fachverfahrensspezifische Clearingstellen, wie z.B. im Einwohnermeldewesen. Schrittweise werden für weitere Fachverfahren XÖV-Schnittstellen entwickelt und eingesetzt. Wie bisher gibt es auf freiwilliger Basis weitere Teilkoperationen von IT-Betriebsstätten.

Vor- und Nachteile

Der Vorteil dieser Variante besteht im Wesentlichen darin, dass der Status quo erhalten bleibt, d.h. die Umsetzung ist einfacher und könnte dadurch schneller realisierbar sein. Die Anforderungen, die sich zukünftig ergeben werden, werden hauptsächlich technisch über die Clearingstellen erfüllt.

Ein Nachteil dieser Lösung ist, dass sie höhere Kosten verursachen wird. Die Akteure werden diese als unvermeidliche Kosten verstehen, die in der kommunalen Selbstverwaltung begründet sind. Ein weiterer Nachteil ist, dass die E-Government-Entwicklung behindert und die daraus resultierenden Potenziale nicht ausgeschöpft werden.

3.2.2 Variante 2: Gemeinsames kommunales IT-Dienstleistungszentrum

Beschreibung der Konzeption

Die bestehende dezentrale, selbständige Betriebsstättenstruktur wird zu einem vertraglich geregelten Zeitpunkt in ein landesweites kommunales IT-Dienstleistungsnetzwerk überführt, das nach der Fusion zentral geführt und geleitet wird. Es besteht aus spezialisierten Fachrechenzentren, die nach dem Prinzip „Einer für alle“ als Shared Service Center und somit als gemeinsame Dienstleistungszentren für einzelne Fachverfahren zuständig sind und örtliche Servicecenter unterhalten, die den First-Level-Support vor Ort erbringen. Die Service-Center pflegen enge Kontakte mit den jeweiligen Kommunen, um diese in die Planungen für neue Lösungen einzubeziehen. So kann die Akzeptanz erhöht und ein nutzerorientierter Support

erreicht werden. Die beteiligten Kommunen verpflichten sich, die IT-Aufgaben an das Netzwerk zu übergeben und kein eigenes IT-Personal mehr zu beschäftigen.

Vor- und Nachteile

Die Vorteile der zweiten Variante bestehen darin, dass in dieser verbindlichen Struktur schnell wirtschaftliche Ziele bzw. Skaleneffekte zu erreichen sind. Denn durch den Einsatz gleicher Softwareverfahren und hohe Fallzahlen sinkt der Stückpreis. Die bessere Kundenorientierung, d.h. die verwaltungsgrenzenübergreifende Leistungserbringung, wird ebenfalls erreicht, da zentrale Lösungen entstehen, auf die von unterschiedlichen Orten aus zugegriffen werden kann. Durch die fachliche Spezialisierung wird eine bessere Qualität der Dienstleistungen bewirkt.

Die Nachteile dieser Variante bestehen generell darin, dass die Umsetzung aufgrund der vielfältigen Widerstände schwierig sein wird. Denn jede Form einer zentralen Lösung schränkt die Organisationsgewalt der Akteure auf der kommunalen Ebene in NRW ein, bedeutet also aus deren Sicht ein Verlust an Macht und Einfluss. Begründet wird der Widerstand aber in der Regel damit, dass eine zentrale Lösung in die kommunale Selbstverwaltung eingreift. Im Einzelnen werden folgende Gründe genannt: Politische und verfassungsrechtliche Bedenken, datenschutzrechtliche Vorbehalte, noch nicht ganz abgeschriebene Anschaffungskosten von Hard- und Software für die dezentralen Betriebsstätten und der befürchtete Wegfall zukünftiger Umsätze der kommunalen, meist kleinen IT-Unternehmen, die verschiedene, meist spezielle kommunale Fachverfahren sowie Beratungsleistungen anbieten.

Neben diesen Widerständen gibt es zwei weitere Bereiche, die bei der Schaffung eines landesweiten kommunalen IT-Betriebes zu betrachten sind. Zum einen ist sicherzustellen, dass wie bisher die Räte bzw. Verwaltungsvorstände an der Steuerung beteiligt werden, wodurch auch die Akzeptanz einer solchen Lösung erreicht werden könnte. Für die konkrete Umsetzung besteht das Problem, dass es für eine solche Struktur kein Vorbild gibt und damit nicht auf bestehende Erfahrungen aufgebaut werden kann. Erschwert wird die Umsetzung auch dadurch, dass z.B. kleine Kommunen und Großstädte mit jeweils unterschiedlichen Organisationskulturen, Leistungs- und IT-Strukturen zusammenzuführen sind.

Ein weiteres Problem liegt in der Personalwirtschaft. Da die Kommunen sich verpflichten, kein eigenes IT-Personal mehr zu beschäftigen, ist das bestehende Personal in den landesweiten IT-Betrieb zu überführen. Denn dadurch wird zunächst der laufende Betrieb, d.h. die Pflege der bestehenden Systeme gewährleistet. Durch den Übergang des IT-Personals in den neuen Betrieb können die Kommunen auch die gewünschten Einsparungen in den Personalkosten realisieren, denn diese müssten sonst fachfremd weiterbeschäftigt werden. Für den Aufbau der zentralen Strukturen und deren Einführung entstehen für den neu geschaffenen IT-Betrieb neben den Investitionskosten für die neuen Fachverfahren zusätzliche Kosten im Bereich der Weiterbildung.

Insgesamt wird zu berücksichtigen sein, dass die Kosten für die Abschreibungen der bestehenden Systeme nicht mehr von Kommunen getragen werden, sondern auch zu übernehmen sind.

Um die Umsetzung nicht von vornherein zu gefährden, sollte nicht versucht werden, alle genannten Probleme gleichzeitig zu lösen, sondern schrittweise und unter Einbeziehung aller Akteure voranzugehen. Es sollte ein Weg gefunden werden, der von möglichst vielen Kommu-

nen gegangen werden kann und der, jeweils angepasst an die betriebswirtschaftliche und personelle Situation, bereits kurzfristige Erfolge verspricht, aber auch weitere Entwicklungen nicht behindert, sondern ermöglicht und zielgerichtet fördert.

3.2.3 Variante 3: Gemeinsames kommunales IT-Dienstleistungszentrum in Schritten

Beschreibung der Konzeption

Im Unterschied zur Variante 2 wird die bestehende dezentrale, selbständige Betriebsstättenstruktur schrittweise in ein kommunales IT-Dienstleistungsnetzwerk überführt, das zentral geleitet wird. Die bestehende dezentrale, selbständige Betriebsstättenstruktur bleibt lediglich übergangsweise bestehen. Alle Verfahren werden nach und nach in das Leistungsnetzwerk überführt, wodurch sukzessive ein dezentrales Betriebsstättenkonzept unter zentraler Führung entsteht. Die örtlichen Betriebsstätten bleiben unter zentraler Führung bestehen und haben folgende Funktionen:

- Vor-Ort-Service für den First-Level-Support,
- IT-Dienstleister für noch nicht gebündelte Verfahren (in einer Übergangszeit),
- Fachrechenzentrum (Shared Service Center) für bestimmte Fachverfahren und Techniken für alle Beteiligten.

Die Überleitung auf das Leistungsnetzwerk erfolgt bei allen neuen Anwendungen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, nach personalwirtschaftlichen Möglichkeiten und Notwendigkeiten sowie auf der Basis konkret vereinbarter Regelungen zum Verfahrensübergang.²⁸

Vor und Nachteile

Die Vorteile liegen insbesondere darin, dass bei der Umsetzung schrittweise vorgegangen wird. Dadurch kann davon ausgegangen werden, dass die Akzeptanz bei den Beteiligten höher ist als bei der Variante 2, bei der ab einem bestimmten Zeitpunkt der zentrale IT-Dienstleister seinen Betrieb aufnimmt. Das schrittweise Vorgehen bietet mehr Mitwirkungsmöglichkeiten. Die einheitliche Führung ermöglicht von Beginn an die Steuerungsfähigkeit sowie einheitliche Standards, Technologien und Verfahren. Die Erwirtschaftung von Konsolidierungsbeiträgen durch Synergien ist ebenfalls möglich.

Der Nachteil der Variante 3 besteht aus betriebswirtschaftlicher Sicht darin, dass die erwarteten Synergien nicht schnell erreicht werden und sich bestehende Strukturen weiter verfestigen können. Es wird deshalb darauf ankommen, für Verfahrensüberleitungen und Aufgabenübertragungen an das IT-Leistungsnetzwerk feste und verbindliche Regeln und Termine zu vereinbaren.

²⁸ Vgl. Wölm, Julia, Kommunale Datenverarbeitungszentralen, Situationsanalyse und Entwicklungsperspektiven, Münster, 2004, S. 131 ff.

3.2.4 Bewertung der Varianten

In diesem Abschnitt werden die vorgestellten Varianten anhand der unter Abschnitt 4.1 genannten Bewertungskriterien wie folgt bewertet (Bewertungsschema: + = spricht für die Variante; - = spricht gegen die Variante):

Kriterium	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Kostenreduzierung	--	++	++
Realisierbarkeit von vernetztem E-Government	+	++	++
Umsetzungsaufwand in Kosten	+	-	-
Schnelligkeit der Umsetzung	+	+	-
Steuerungsfähigkeit für einheitliche Standards, etc.	--	++	++
Umsetzbarkeit	++	--	+
Priorität	3	2	1

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Bewertung wird die dritte Variante zur Realisierung empfohlen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sie im Gegensatz zur Variante 2 als besser umsetzbar erscheint, weil u. a. das Veränderungsmanagement insbesondere bei den notwendigen personalwirtschaftlichen Maßnahmen einfacher ist. Hinzu kommt, dass das schrittweise Vorgehen mehr Chancen und Möglichkeiten zur Mitgestaltung einräumt und eine allmähliche „Gewöhnung“ an diese neue Form der vernetzten Verwaltung ermöglicht. Der zeitliche Nachteil wird dadurch kompensiert. Die Variante 1 fördert zwar vernetztes E-Government, bringt aber im Gegensatz zu den beiden anderen Varianten keine Kostenvorteile. Zudem konserviert sie den bestehenden Zustand.

Allerdings muss der Weg in ein kommunales IT-Leistungsnetzwerk nach Variante 3 so gestaltet werden, dass die Zusammenarbeit verbindlich geregelt wird und damit ein hohes Maß an Synergiepotenzialen realisiert werden kann. Dazu sind Begleitmaßnahmen als Umsetzungsanforderungen notwendig, die im Folgenden skizziert werden.

3.3 Konzept zur Umsetzung von Variante 3

3.3.1 Anforderungen

Die derzeitige IT-Struktur ist geprägt von selbständigen Organisationseinheiten und deren Eigendynamik. Vor diesem Erfahrungshintergrund werden im Folgenden einige Umsetzungsanforderungen für ein interkommunales IT-Leistungsnetzwerk benannt:

- Die Identifikation der kommunalen Akteure mit dem Leistungsnetzwerk kommunale IT NRW muss erhalten bleiben, da nur so eine aktive Mitgestaltung der Gemeinden gesichert ist. Dabei ist darauf zu achten, dass der Einfluss der Beteiligten erhalten wird, um so den

Vorwurf der „feindlichen Übernahme“ zu vermeiden. Die Einbindung der Kommunalpolitik und der kommunalen Auftraggeberschaft erfolgt über entsprechende Vertretungsgremien.

- Die Aufgabenübertragung zu den einzelnen Verfahren/Techniken erfolgt zum Zeitpunkt der Übertragung vollständig. Es besteht die Verpflichtung, in diesem Bereich kein eigenes Personal, außer zu Steuerungszwecken (örtlicher CIO als Auftraggeber) mehr zu beschäftigen.
- Es ist eine Rechtsform zu wählen, in der die Abrechnung der Leistungen ohne Mehrwertsteuer erfolgen kann und somit nicht Aufwand treibend ist.
- Das Leistungsnetzwerk erhält eine zentrale Führung, die insbesondere die Standards und die Standardverfahren im Benehmen mit den Beteiligten festlegt.
- In das dezentrale Betriebsstättenkonzept, das gemeinsam entwickelt werden sollte, sind alle bisherigen Einrichtungen einzubeziehen, um u. a. die Investitionen aufzufangen. Dazu muss jeweils eine Potenzialanalyse erstellt werden, um dann gemeinsam eine sinnvolle und wirtschaftlich begründbare Verteilung der Aufgaben vornehmen zu können. Dabei ist darauf zu achten, dass ausgewogene Austauschprozesse initiiert werden, d.h., nicht eine Betriebsstätte übernimmt alle Aufgaben.
- Die örtlichen Betriebsstätten fungieren als dezentrale Shared Service Center, um die getätigten Investitionen zu schützen, aber auch, um die notwendige Vereinheitlichung der IT-Verfahren und IT-Systeme voranzutreiben. Die Shared Service Center erhalten so auch Gelegenheit, sich für die übertragenen Aufgaben zu spezialisieren und so zu qualifizieren, dass sie Dienstleistungen hoher Qualität erbringen können. Die dezentralen Betriebsstätten erfüllen Funktionen entsprechend der Konzeption (siehe unten). Alle Betriebsstätten (Vor-Ort-Service, örtliche Abwicklung noch nicht verteilter Verfahren und Shared-Service-Center für fachliche Themen) sind Teile eines gemeinsamen IT-Leistungsnetzwerkes und unterliegen in allen Bereichen der zentralen Führung und Leitung, um gemeinsame Standards auch durchsetzen zu können und Einkaufsvorteile durch Mengenbündelung zu erzielen.
- Die schrittweise Eingliederung von Fachverfahren und Leistungen in das Leistungsnetzwerk erfolgt in Abhängigkeit von der jeweiligen personellen und betriebswirtschaftlichen Situation. Einzubeziehen sind auch die IT-Abteilungen der kreisangehörigen Gemeinden und der Kreise.
- Die zentrale Führung legt im Einvernehmen mit den Vertretungsgremien für jedes kommunale Fachgebiet ein Fachverfahren als Standard fest. Dafür kann es aus wirtschaftlichen Gründen Übergangsregelungen geben. Nicht dem Standard entsprechende Verfahren können auf Wunsch einer Gemeinde auch weiter genutzt werden, wofür aber aufgrund des Mehraufwands ein höherer Preis zu kalkulieren ist.

3.3.2 Umsetzungsschritte

Die derzeitige kleinteilige Wahrnehmung von IT-Aufgaben birgt zahlreiche Synergiepotenziale, die im Vorfeld zur Ergebnissicherung und für ein betriebswirtschaftlich abgesichertes künftiges Vorgehen durch eine Synergie- und Potenzialanalyse der vorhandenen kommunalen IT-

Aufgaben und IT-Einrichtungen zu untersuchen sind. Bei dieser Analyse sollten u. a. folgende Grundlagen erhoben werden:

- Welche IT-Kosten sind bei Kommunen und Kreisen in NRW in den letzten drei Jahren veranschlagt gewesen, wie viel wurde tatsächlich ausgegeben, welche Finanzrahmen sind in der mittelfristigen Finanzplanung gesteckt? Welche IT-Kosten sind in Sonderhaushalten (Feuerwehr/Verkehrssysteme/Geodaten etc.) versteckt?
- Welche Verfahren sind zu welchem kommunalen Fachthema im Einsatz?
- Wie viele Beschäftigte stehen mit welchen speziellen Kompetenzen zur Verfügung?
- Welche IT-Betriebseinrichtungen mit welcher Ausstattung bestehen im Einzelnen vor Ort?
- Welche IT-Schwerpunkte/Potenziale bzw. Spezialisierungen bestehen bereits in den einzelnen Häusern?
- Welche Felder der Kooperation können aus wirtschaftlicher und personeller Sicht kurz-, mittel- und langfristig definiert werden?
- Welche Kommunikationsinfrastruktur als „Rückgrat“ des zukünftigen IT-Leistungsnetzwerkes besteht bereits und wie muss diese zukünftig aussehen – auch unter Einbeziehung der jeweiligen kreisangehörigen Gemeinden in den Verbandsgebieten der Gebietsrechenzentren?
- Welche Kosten stehen welchen Synergien gegenüber?

Ohne den notwendigen Detailuntersuchungen vorgreifen zu wollen, werden im Folgenden Bausteine eines Vorgehensmodells für die Bildung eines IT-Leistungsnetzwerkes skizziert.

Aufgrund der Bewertung und der bisherigen Ergebnisse erscheint ein „Verhandlungsverfahren“ zwischen den Beteiligten erfolversprechender als eine einseitige Festlegung beispielsweise durch die Führung des Netzwerkes. Das Verhandlungsverfahren sollte zum Ziel haben, einen Interessensausgleich herbeizuführen. Generelle Ziele dieses Verhandlungsverfahrens können beschrieben werden mit: „Einer für Alle“, und „Hohe Fallzahlen senken den Stückpreis“. Eine zentrale Organisationsvorgabe sollte nur dann erfolgen, wenn das Verhandlungsverfahren zu keinem nutzbringenden Ergebnis führt.

Während dieser Verhandlungen bleibt jedes der derzeit bestehenden Rechenzentren zunächst erhalten, allerdings in modifizierter Form in einem dezentralen Shared-Service-Center-Konzept mit genau definierten Aufgaben, wie z.B. dem Vor-Ort-Service. Hinzu kommen Aufgaben, bei denen die Potenzialanalyse und das Verhandlungsverfahren ergeben haben, dass dafür gute Potenziale (für ein Shared Service Center zu einem oder mehreren Fachthemen) vorhanden sind. Ergänzend dazu müssten auf örtlicher Ebene für einen Übergangszeitraum noch einzelne Zentren für den Bereich der Hard- und Software betrieben werden.

Um die Zusammenarbeit für die Zukunft verbindlich zu regeln, sollten folgende Rahmenbedingungen von den Vertretungskörperschaften der beteiligten Partner beschlossen werden:

- Jede örtliche Investitionsentscheidung in Verfahren/Techniken, die als Shared-Service-Verfahren definiert sind, darf erst realisiert werden, nachdem eine betriebswirtschaftliche Prüfung stattgefunden hat. Will der örtliche Partner gleichwohl eine örtliche Investition tätigen, wird die Stellungnahme des Leistungsnetzwerkes dazu dem örtlichen Vertretungs-

gremium vorgelegt. Ein Vertreter der Netzwerkgeschäftsführung erhält Gelegenheit, den Standpunkt des Netzwerkes in der Sitzung des örtlichen Vertretungsgremiums zu vertreten.

- Für Stellenwiederbesetzung bzw. Stellenausweitung in Verfahren/Techniken, die als Shared Service Verfahren definiert sind, gilt die gleiche Regelung wie vorstehend.
- Bei neuen Aufgaben oder notwendigen Programmablösungen bzw. vergleichbaren Vorgängen besteht eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit. Die Einführung neuer unterschiedlicher Verfahren innerhalb des Netzwerkes ist betriebswirtschaftlich nicht zu vertreten. Unabhängig davon, ob anschließend auch ein Shared Service Betrieb sinnvoll ist, entstehen bereits durch die Bündelung in den Phasen der Konzeption, der Lizenzbeschaffung, des Abschlusses von Pflegeverträgen, des Einkaufs von externen Beratungsleistungen etc. erhebliche Vorteile, die eine einzelne Gemeinde nicht annähernd erzielen kann. Auch hier gelten die Beteiligungsregelungen wie vorstehend beschrieben.
- Zur Unterstützung des letzten Punktes sollte umgehend damit begonnen werden, in NRW ein kommunales Verfahrensregister aufzubauen, in dem im ersten Schritt die bei den Gemeinden in NRW eingesetzte Software erfasst und im zweiten Schritt die vereinbarten IT-Standards innerhalb von NRW dokumentiert werden. Jede Gemeinde ist verpflichtet, bei Neuanschaffung von Software zunächst das NRW-Verfahrensregister zu prüfen, um festzustellen, ob ein ähnliches Verfahren bereits im Einsatz ist. Ist dies vorhanden, besteht grundsätzlich die Verpflichtung, dies auch einzusetzen. Will ein Netzwerkpartner davon abweichen, muss dies dem Netzwerk angezeigt werden. Das Netzwerk erhält dann Gelegenheit zur Stellungnahme. Gleiches gilt für die Einhaltung der IT-Standards.

Ein besonderes Lösungspotenzial bergen bei den gebietlich organisierten Rechenzentren in NRW die beteiligten kreisangehörigen Gemeinden. Diese sind sofort in das Gesamtkonzept mit einzubeziehen. Denn insbesondere dort treiben die IT-Abteilungen ihre Selbständigkeit durch abweichende Verfahrensentscheidungen immer weiter voran.

3.3.3 Mögliche Umsetzungsrisiken

Die Umsetzung ist insbesondere dann schwierig bzw. sogar unmöglich, wenn die politische Unterstützung fehlt oder nicht ausreichend ist. Die Risiken sind aber bereits dadurch reduziert, dass die Variante 3 deutlicher auf Konsens angelegt ist als die Variante 2, obwohl letztere schneller das betriebswirtschaftliche Potenzial erschließen würde. Insgesamt verlangt auch die Umsetzung der Variante 3 von den Beteiligten den Willen zur Kooperation und zur aktiven Mitarbeit.

Selbst wenn es nicht gelingt, bereits im ersten Schritt alle kommunalen IT-Dienstleister in NRW, wie in Variante 3 idealtypisch beschrieben, in ein gemeinsames Leistungsnetzwerk einzubinden, sollte auf regionaler Basis mit lokalen Verbänden begonnen werden, die nach den in Variante 3 dargestellten Regeln arbeiten. Als Beispiel für dieses schrittweise Vorgehen kann die Sparkassen Informatik angeführt werden, die heute zentraler IT-Dienstleister der Sparkassen und ebenfalls erst nach und nach durch die Aufnahme lokal agierender IT-Einrichtungen zur heutigen Größe angewachsen ist.

Neben dem Prinzip der lokalen Zuordnung kann auch das Prinzip der inhaltlichen Gliederung herangezogen werden. Durch die Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung in NRW arbeiten derzeit alle bei den Kreisen und kreisfreien Städten eingerichteten kommunalisierten Versorgungsämter mit einheitlichen Softwarelösungen (z.B. Soziales Entschädigungsrecht, Schwerbehindertenrecht, Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz), die vom Land NRW über das GGRZ Münster zur Verfügung gestellt werden. Dieses kann zum Nukleus für die inhaltliche Spezialisierung von Leistungsnetzwerken werden oder mit zusätzlichen Aufgaben aller bereits angeschlossenen kommunalen Gebietskörperschaften schrittweise ausgebaut werden. Die Konzentration von IT-Aufgaben bei einem bisher unbeteiligten Dritten fällt möglicherweise leichter als in den bestehenden Strukturen. Die rechtliche Umgestaltung des GGRZ in Richtung einer kommunalnahen Einrichtung dürfte dabei das kleinere Problem sein.

4 Abschlussbemerkungen

Der beschriebene Weg für die kommunale IT in NRW ist nicht einfach und es ist mit zahlreichen, heute noch nicht absehbaren, Widerständen zu rechnen. Die Neustrukturierung lohnt sich jedoch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, der Serviceverbesserung für die Bürger, der Nutzung der neuen Möglichkeiten des E-Government und der Zukunftsfähigkeit öffentlicher Dienstleistungen. Die Zukunft der beteiligten kommunalen Rechenzentren liegt nicht mehr in der organisatorischen Selbständigkeit, sondern Zukunftsfähigkeit ist nur im Verbund, in einem klar geregelten Leistungsnetzwerk zu erreichen. Davon geht auch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister (VITAKO) aus: „Bei der Gestaltung eines zukünftigen One-Stop-Government stehen wir, die IT-Dienstleister des Öffentlichen Sektors, in besonderer Verantwortung. Unsere Zusammenarbeit muss flächendeckend und über Projektgrenzen hinaus erfolgen.“ Zurzeit würden diese Kooperationen jedoch erheblich erschwert. „Es ist an der Politik, für Public Merger die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen in Deutschland zu schaffen, bevor wir noch deutlicher zu spüren bekommen, dass wir für den europäischen Wettbewerb nicht richtig aufgestellt sind.“²⁹ Das gilt auch für die Gemeinden in NRW.

Zu einem Szenario für die kommunale IT im Jahre 2015 hat Julia Wölm bereits 2004 ausgeführt, dass technische und wirtschaftliche Gründe zu bundeseinheitlichen Standards bei den Fachverfahren und Verwaltungsabläufen führen werden, und zwar auf der Basis einer vereinheitlichten Landesgesetzgebung über alle Ländergrenzen hinweg. Es besteht ein bundesweites Netz (siehe Deutschland-Online-Projekt „Kommunikationsinfrastruktur der Deutschen Verwaltung“), in dem fünf bis zehn Rechenzentren für Kommunen, Bundesländer und den Bund die Verfahren bundesweit zur Verfügung stellen. Vor Ort arbeiten regionale Servicestellen, die für Vertrieb, Beratung und First-Level-Support zuständig sind. Diese können sich auch als Kompetenzzentren für bestimmte Aufgaben qualifizieren. Die Kommunen profitieren durch die Anwendung gemeinsamer Fachverfahren, die Vermeidung von Doppelentwicklungen und die Verminderung des Aufwandes für die technische Infrastruktur.

Dieses Szenario kann nicht von den Gemeinden allein umgesetzt werden. Da viele der kommunalen Aufgaben von den Ländern übertragen worden sind, sollten diese auch die Koordination übernehmen und z. B. durch Vorgabe von Standards steuernd eingreifen. Zudem sollten die Länder die rechtlichen Voraussetzungen für die Kooperationen und standardisierte Verwaltungsprozesse gestalten.³⁰ Ob dies Vision bleibt oder Realität wird, muss sich in absehbarer Zeit entscheiden, wenn die neuen technischen Möglichkeiten für ein integriertes E-Government zielgerichtet genutzt werden sollen.

29 Kammer, Matthias, „Die Chance Public Merger“ – Matthias Kammer fordert langfristige Kooperationen, Pressemitteilung VITAKO vom 23.11.2007; http://www.vitako.de/home/Download/Vitako-Pressinformation%202007-11-002_Public%20Merger.pdf (Zugriff am 01.12.2007).

30 Vgl. Wölm, Julia, Kommunale Datenverarbeitungszentralen, Situationsanalyse und Entwicklungsperspektiven, Münster, 2004, S. 132 ff.

5 Literatur

Innovative Verwaltung

X-IT-NRW: Kooperation der Datenzentralen sichert Bestand und Qualität, 04/2007

Hoch, D.J., Klimmer, M., Leukert, P.

Erfolgreiches IT-Management im öffentlichen Sektor – Managen statt verwalten-, Wiesbaden, 2005

Jahnke, I., Herrmann, T.

E-Government-Forschung in NRW: Identifizierung von Akteuren, Themen, Trends, Eine Studie im Auftrag des Informationsbüros d-NRW, Bochum, 2007

Kammer, Matthias

Neue Strukturen in der IT-Landschaft der Öffentlichen Verwaltung, in Verwaltung und Management, 2006

Kammer, Matthias

Neue Strukturen in der IT-Landschaft der Öffentlichen Verwaltung, in: Verwaltung und Management, 2006

Lenk, Klaus

Vorwort in: Wölm, Julia, Kommunale Datenverarbeitungszentralen, Situationsanalyse und Entwicklungsperspektiven, Münster, 2004

Löhr, Ulrike

IT-Dienstleister und demografischer Wandel – die interne Dimension, Bielefeld 2006

Neukirch, Thomas

Kooperation und Fusion Kommunaler IT-Dienstleister, Oberhausen, 2007

Schuppan, Tino

Effiziente Gestaltung informatisierter Leistungsstrukturen, in: Birkholz, K./Maravic, P.v./Siebart, P.: Public Management – Eine Generation in Wissenschaft und Praxis, Festschrift für Christoph Reichard, Potsdam, 2006

Schuppan, Tino

Neubau der Verwaltung durch E-Government,– Auf dem Weg zur vernetzten Leistungserstellung –, Potsdam, 2007

Winkel, Hans

Steigende Kassenkredite, schwindendes Eigenkapital – Ist der Kollaps noch zu vermeiden?, Duisburg, 2007

Wölm, Julia

Kommunale Datenverarbeitungszentralen, Situationsanalyse und Entwicklungsperspektiven, Münster, 2004

Wulff, Marianne

E-Government und Verwaltungsreform: Auf dem Weg zur Netzwerkverwaltung, KGSt-Positionspapier, Köln, 2005

Onlinequellen

http://www.akdn.de/uploads/R_/RX/R_RXt2Ihbu8KOV8IQ54Spw/Angebot-fr-Infoveranstaltungen.doc (Zugriff am 29.11.2007)

<http://www.akdn.de/> (Zugriff am 28.11.2007)

<http://www.dataport.de/dataport/ueber-uns/unternehmen/start.html> (Zugriff am 15.12.2007)

<http://www.d-nrw.de/> (Zugriff am 29.11.2007)

<http://itkrr.duesseldorf.de/index.shtml> (Zugriff am 28.11.2007)

<http://www.duesseldorf.de/top/thema010/aktuell/news/itk/index.shtml> (Zugriff am 26.12.2007)

<http://www.ekom21.de/fusion.htm> (Zugriff am 14.12.2007)

<http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/20070712-InMediasRes-Einfuehrung-Kammer-Endfassung.pdf> (Zugriff am 01.12.2007)

<http://www.heise.de/newsticker/meldung/101108> (Zugriff am 29.11.2007)

<http://www.kdn.de/cms750/startseite/> (Zugriff am 28.11.2007)

http://www.koopa.de/austausch/dokumente/2008/Themenreihe_IV/Engel_IV-1.ppt (Zugriff 01.05.2008)

<http://www.oev-symposium.de/oev8/vortraege/pf3/neukirch/it-kooperation-rhein-ruhr.pdf> (Zugriff am 01.12.2007)

<http://www.sparkassen-informatik.de/internet/index.html> (Zugriff am 29.11.2007)

http://www.vitako.de/home/Download/VITAKO_NL_Ausgabe%2011_2006_final.pdf (Zugriff am 01.12.2007)

http://www.vitako.de/home/Download/Vitako-Presseinformation%202007-11-002_Public%20Merger.pdf (Zugriff am 1.12.2007)

http://www.x-it-nrw.de/dokumente/Partnerschaftsvertrag_X_IT_NRW.pdf (Zugriff am 29.11.2007)

6 Anhang

Liste der Produkte und Dienstleistungen eines kommunalen RZ in NRW

Gruppe 1: Bereitstellung von Anwendungen

Allgemeine Verwaltung

Zentrale Verfahren/-Dienste

E-Government – Angebote im Internet
E-Government – Angebote im Intranet
E-Government – Contentmanagementsystem
E-Government – E-Vergabe (E-Procurement)
Automat. Zeiterfassung u. Zutrittskontrolle
Bürokommunikation/Basisversion
Bürokommunikation/Systemanteile
Kommunaler Sitzungsdienst und Ratsinformation für Bürger und Mandatsträger
ePayment und Warenkorbsystem
Enterprise-Content-Management-System (ECMS) (Dokumentenmanagement)
Workflowsystem
Archivierung
Maßnahmenmanagement für Ratsbeschlüsse
Ticketzugangssystem
Druckauftragsverwaltung
Call Center Kontaktmanagement

Personalwirtschaft

Personalentgeltabrechnung (Basissystem)
Personalentgeltabrechnung (Grundversion)
Personalentgeltabrechnung (Produktion)
Personalentgelte/Archiv
Reisekostenabrechnung
Kilometergeldabrechnung
Beihilfenabrechnung
Permanente Sammelnachweis-Auflösung
Stellenplan – Großrechner
Stellenplan – Neues System (Org-Management)
Unterstützung Kindergeldbearbeitung
Rechts-Auskunftswesen
Personaloffice
Arbeitssicherheit
Personalentgeltabrechnung Künstler
Errechnung von Pensionsrückstellung

Wahlen/Statistik/Erhebungen

Wahlen / Vorbereitung von Wahlen

Wahlen / Wahlergebniszusammenstellung / Straßendatei

Wahlen/ Ergebnispräsentation am Wahlabend

Straßendatei (lesender Zugriff auf Altdaten)

Finanzverwaltung*Zentrale Steuerung/-Dienste*

Kosten- und Leistungsrechnung

Kostenverteilung

Haushalts-/Kreditwirtschaft

Haushaltsplan

Haushaltsplan (lesender Zugriff auf Altdaten)

Haushaltsüberwachung

Haushaltsüberwachung (Jahresabschlussarbeiten 2006)

Haushaltsüberwachung (lesender Zugriff auf Altdaten)

HKR-Landeshaushaltsverfahren

Veranlagung

Grundbesitzabgaben

Grundbesitzabgaben (lesender Zugriff auf Altdaten)

Gewerbsteuer

Gewerbsteuer (lesender Zugriff auf Altdaten)

Kassenwesen

Kassenwesen (Jahresabschlussarbeiten 2006)

Kassenwesen (lesender Zugriff auf Altdaten)

Liegenschaften

Forstangelegenheiten

Forstanwendung und Holzaufmaß

Verwaltung Ruhe Forst

Recht, Sicherheit, Ordnung*Rechtsangelegenheiten*

Rechts-Dialogdienst

Einwohner-/Ausländerangelegenheiten

Automatisiertes Einwohnerwesen

Automatisiertes Ausländerwesen

Einbürgerung

Fahrzeuge und Verkehr

Archivierung Kfz-Zulassung
Kfz-Zulassungswesen
Fahrerlaubniswesen
Park- und Anwohnerdatei
Ordnungswidrigkeiten Basisversion
Ordnungswidrigkeiten Produktion
Ordnungswidrigkeiten Kassenanschluss
Ordnungswidrigkeiten Videoauswertungen
Abrechnung Krankentransportgebühren
Arbeitszeitkontrolle für Krafffahrer

Standesamtsangelegenheiten

Automat. Standesamtswesen (Anwendung)
Automat. Standesamtswesen (Produktion)
Planung von Eheschließungsterminen

Ordnungs-/Sicherheitsbehördliche Angelegenheiten

Gewerbeinformationssystem
Gaststättenerlaubnis
Lebensmittelüberwachung
PC-Tierseuchenbekämpfung
Fundbüroverwaltung
Landeshunde-Datenbank

Schulen und Kultur*Schulen*

Lernanfängereinschulung
Anwendung für Pädagogen und Schulen
Allgemeine Schul-Statistik-Auswertungen
Sonderpädagogischer Förderbedarf
Schülerfahrkosten-Abrechnung
Lehrerfortbildung
Medienverwaltung
DB-Schulinventar (Stadtbildstelle)

Kultur und Werbung

Kulturdatenbank
Tanzräumdatenbank

Büchereien

Büchereiverfahren

Volkshochschule

VHS-Programm und Buchung von Kursen

Musikschule

Musikschulverfahren und Buchung von Kursen

Museen

Museumsverfahren

Theater

Kartenverkauf Theater

Bühnenplanung

Soziales und Gesundheit*Soziales*

Gem. Verfahren Sozialwesen (Grundversion)

Gem. Verfahren Sozialwesen (Wohngeld)

Auswertungen aus der Sozialhilfestammdatei (PC)

Sozialhilfeberechnung

Grundsicherung

Drogenberatung

SGB XII

DV-Verfahren Versicherung (Antrag Online)

Wohn- und Seniorenbetreuung

Jugend

Jugendsamtsverfahren

Kindertagesstättenabrechnung

Betriebskostenerstattung

Sport

Sportstättenverwaltung

Gesundheit

Psychologischer Dienst / Suchtkrankenhilfe

Netz zum Verbund der Veterinärbehörden

Trinkwasserdatenerfassungs- u. Informationssystem

Tierschutz

Chemische Untersuchungen

Bauwesen*Bauverwaltung*

Erschließungsbeitragsabrechnung
Stadtplanung
Verkehrsplanung
Bebauungsplanung

Vermessung und Kataster

Zeichnen, Plotter, Belichter
Geo-Informationssysteme (GIS)
Automatisiertes Liegenschaftsbuch ALB
GEO-Dokumenten-Management-System
Allgemeine Geodätische Berechnungen
Punktdatei (Anwendung)
Punktdatei (Produktion)
Automatisierte Kaufpreissammlung
Raster-/Vektor-Editor
Grundstückswertermittlung

Bauordnung

Baugenehmigungsverfahren
Statische Berechnungen

Wohnungswesen

Maschinelles Wohngeldverfahren

Hochbau

Energiebewirtschaftung
Haustechnische Berechnungs- und CAD-Software
CAD-Hochbau
Ausschreibung
Baudatenbank
Gebäudeunterhaltung
Software für Prüfgeräte und Instandhaltungsmanagement

Straßen und Brücken

Kanalzustandskataster
Straßenentwurf
Vermögensbewertung Kanalkataster
Statik-Berechnungen
Bauwerke
Konstruktiver Ingenieurbau, Bauplanung
Grafische Kanalnetz-Erfassung und -Verwaltung
3D - CAD System für Entwurf und Planung von Kanälen

Programmsystem zur Modellierung von Mischwasserentlastungen
Vereinfachte Nachweisführung
Wasserwirtschaftliches Informationssystem im Sachgebiet Niederschlag
Desk Top für Kanalbauwerke

Grünflächen

Friedhofverwaltung (Anwendung)
Grünflächenkataster
Landschaftsarchitektur
Friedhofsverwaltung

Umwelt

Schadstoffkataster
Abfallentsorgung
Anlagenüberwachung
Abwasserdatenbank

Öffentliche Einrichtungen

Wirtschaft und Verkehr

Sonstiges

Datenerfassung

Gruppe 2: Sonstige Dienstleistungen

DV-Systemdienste

Arbeitsaufträge für einzelne Aufträge

IT-Dienstleistungen für Projekte

Technischer Endgeräte-Service

Technischer Reparatur-Service

Beschaffungen

Dienstleistungen (durch Externe)

IT-Ausbildung / -Schulungen

Einzel- und Gruppenschulung
Nutzung der Schulungsräume
Einzel- und Gruppenschulungen (durch Externe)
Equipment Schulungsräume

Produktion, Datei- und Druckservice

Großrechnerbetrieb / Arbeitswerte (AW)

Server-Nutzung / je MB Speicher

Linux-Server-Nutzung / je MB Speicher

Datensicherung / je MB Speicher

Datenbanken / je MB Speicher

Projektentwicklungen

Projektarbeiten allgemein / Unbestimmt