

Gert Klaus

Bürgermeister der Stadt Schieder-Schwalenberg

Vorsitzender des Gemeinsamen IT-Lenkungsausschusses der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen (kurz: IT-LA)

e-nrw 2014, am 17. November in Düsseldorf

Bericht aus der Arbeit im ersten Jahr des IT-LA – über eine neue Form der interkommunalen Kooperation

„**Warum die elektronische Aktenführung nicht geht und die Erde eine Scheibe ist**“ – Dieser Untertitel des Leitfadens „EINFÜHRUNG DER E-AKTE“ der VITAKO – Bundes-Arbeitsgemeinschaft der kommunalen IT-Dienstleister – bringt die teilweise so geführte aktuelle Diskussion über Verwaltungsmodernisierung mittels e-Government und E-Akte auf den Punkt. Die provokante Aussage ist insofern geeignet, das Denken in neuen Kategorien, einhergehend mit einer Änderung der Verwaltungskultur, zu verstärken und Impulse in Sachen Verwaltungsmodernisierung zu geben.

Mit einem kurzen **Portrait** und einem **Tätigkeitsbericht** möchte ich den IT-LA bekannt machen.

Es soll sich zugleich quasi um einen **Werbeblock** für eine noch stärkere Zusammenarbeit handeln.

Geworben werden soll um ein neues gemeinsames **Verständnis** für die Belange der kommunalen IT und um **Unterstützung** der Akteure auf dem Weg mit dem **Bemühen**, mit einheitlichen Standards und optimierter Organisation die IT für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Gäste unserer Kommunen ... besser, sicherer und kostengünstig zu gestalten.

Teilnehmer des Kongresses E-NRW kommen nicht nur aus der kommunalen Szene NRW, sondern auch aus der Landesverwaltung im weiteren Sinne, und wir haben Gäste aus anderen Bundesländern, aus Bundesministerien / der Bundesverwaltung und aus zahlreichen Unternehmen, die Dienstleistungen für Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden erbringen.

Daher zuvor einige Worte zur Entstehung des IT-LA.

Wir alle wissen, welche Bedeutung Informations- und Kommunikationstechnik im Regierungs- und Verwaltungshandeln, selbstverständlich auch in der Justiz, hat, vor allem angesichts der immer stärkeren Durchdringung der Gesellschaft mit der Erwartung, Dienstleistungen öffentlicher Stellen in elektronischer Form abrufen, anmelden oder beantragen zu können, oder auch nur, um im eigenen privaten oder beruflichen bzw. geschäftlichen Interesse auf Daten der öffentlichen Körperschaften im weiteren Sinne zugreifen und diese nutzen zu können.

Auf diesem Kongress beschäftigen wir uns eben aus diesen Gründen mit E-Government.

Die Erwartung ist, dass Bürgerinnen und Bürger jederzeit und von jedem Ort der Welt mit „ihrer“ Behörde in Kontakt treten und ihre Dinge regeln können, und dies in gewohnter Weise auch nach Wohnort- und Arbeitsplatzwechseln.

Idealerweise mag man sich vorstellen, dass es **eine** homogene IT-Welt gibt, in der man sich unkompliziert bewegen kann.

Die Welt war anders, ist anders und wird in Teilen auch anders bleiben.

Nehmen wir nur die kommunale Ebene in NRW mit mehr als 370 kreisangehörigen Städten und Gemeinden, 22 kreisfreien Städten, 30 Kreisen, der Städteregion Aachen, zwei Landschaftsverbänden, zahlreichen Zweckverbänden, Anstalten öffentlichen Rechts u.v.m.

Auf dieser Ebene „tummeln“ sich zahlreiche IT-Dienstleister in verschiedensten Rechtsformen, und die Leistungstiefe der Dienstleister ist ebenso extrem unterschiedlich.

Dienstleister sind: rechtlich unselbständige Ämter oder Abteilungen in den Verwaltungen, Regiebetriebe, Eigenbetriebe, ausgegründete Eigengesellschaften, Gesellschaften unter Beteiligung privatwirtschaftlicher Unternehmen, Zweckverbände – überwiegend von kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen, mehr oder weniger lose Arbeitsgemeinschaften, oder aber auch privatwirtschaftliche Unternehmen aufgrund entsprechender Beauftragung durch zahlreiche „Einzelkämpfer“.

Nach Einschätzung aller Beteiligten, Betroffenen und Beobachtern der Szene wird es – auch bei zunehmender Zusammenarbeit – bei einer ziemlich großen Vielfalt bleiben.

In NRW bestehen seit längerer Zeit ein Dachverband der kommunalen IT-Dienstleister - KDN, dem nicht alle „kommunalen Unternehmen“ angehören, sowie die (größere) Landeskonferenz der kommunalen IT-Dienstleister, mit einem regen Informations- und Erfahrungsaustausch.

Diese Institutionen sind höchst wertvoll für die Weiterentwicklung der kommunalen IT.

Im Bereich der kommunalen IT wächst, nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Gründen, das Bedürfnis nach Standardisierung im Hinblick auf Schnittstellen, Austauschstandards und -formate.

Es sind, vor allem auch in kleineren Gemeinden, mit nur einem teil- oder vollzeitbeschäftigten DV-Administrator, der normalerweise keinen Urlaub nehmen und auch nicht krank werden darf, die Gruppe der IT-Verantwortlichen, die bei einer Standardisierung wesentlich verbesserte Grundlagen für eine intensivere interkommunale Zusammenarbeit sehen.

Ich komme später, am konkreten Fall, noch zu einigen Hürden und Problemlagen; daher hier nur die Stichworte „kommunale Selbstverwaltung“ mit der Organisations- und Personalhoheit und „Konnexität“.

Den Gremienmitgliedern in den kommunalen Spitzenverbänden und wahrscheinlich noch stärker den Hauptamtlichen in den Geschäftsstellen ist die Lage bekannt und bewusst.

Weil nicht nur das Gefühl wuchs, etwas mehr in Sachen Kooperation und Standardisierung tun zu sollen, sondern sich auch angesichts mancher Bedrohungslagen – das Cyber Abwehrzentrum des Bundes ist kein „nice to have“ – sich die Notwendigkeit zeigte, in Sachen Sicherheit und Standards mehr Verbindlichkeit in die Angelegenheit zu bekommen, wurden bereits 2009 Überlegungen zur „Weiterentwicklung der organisatorischen und rechtlichen Grundlagen der kommunalen Informations- und Kommunikationstechnik“ angestellt.

Auf Beschluss der Präsidien der drei Spitzenverbände

- Städte- und Gemeindebund NRW
- Städtetag NRW
- Landkreistag NRW

wurde der Ausschuss im Sommer 2013 eingerichtet.

Das Gremium ist in der Sache gar nicht spektakulär, aber gewollt und mit einer Aufgabenstellung betraut, die in vielfacher Hinsicht eine Herausforderung darstellt und Räume für die zukunftsweisende Gestaltung der IT im kommunalen Bereich öffnet.

Zu den **Aufgaben** des gemeinsamen IT-Lenkungsausschusses zählen insbesondere die Vorbereitung und Vorklärung kommunaler IT-Initiativen wie auch die Erörterung von Vorschlägen des Landes bzw. von dritter Seite; auch sonstige Abstimmungsverfahren zu IT-Angelegenheiten im kommunalen Bereich mit landesweiter Relevanz rechnen dazu. Ferner soll der Lenkungsausschuss den regelmäßigen Austausch und die Abstimmung mit der Landeskonferenz der kommunalen IT-Dienstleister pflegen. Zusammenfassend lassen sich diese Aufgaben dahingehend beschreiben, dass der IT-Lenkungsausschuss kommunale Kräfte bündeln und die Kooperation in kommunenübergreifenden Fragestellungen voranbringen soll.

Der IT-LA hat **12 Mitglieder**, vier von jedem Verband (darunter je 3 aus dem Kreis der Mitglieder bestimmten und je eine Person aus der Geschäftsstelle des jeweiligen Verbandes; Landkreistag: Dr. Marco Kuhn; Städtetag: Dr. Helmut Fogt / Peter te Reh; Städte- und Gemeindebund: Hans-Gerd von Lennepe)

Konstituierende Sitzung am 12. September 2013 in Düsseldorf

Wahl des Vorsitzenden und des stv. Vorsitzenden

Die Wahl fiel auf Gert Klaus, BM in Schieder-Schwalenberg, und Hans-Gerd von Lennepe, StGB NRW

Persönliche Vorstellung Gert Klaus:

Bürgermeister der Stadt Schieder-Schwalenberg, Kreis Lippe, seit 1999;

Vorsitzender der Verbandsversammlung und des Verwaltungsrates des Zweckverbandes Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe, Lemgo, seit 2000; engagiert in zahlreichen weiteren Organisationen und Gremien der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichsten Rechtsformen;

Ausbildung für den gehobenen Dienst in der Kommunalverwaltung;

„Aufstockung“ durch ein berufsbegleitendes Studium an der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie OWL; Abschluss Kommunal-Diplom

Der Vorsitz wird alle zwei Jahre zwischen den Spitzenverbänden wechseln.

Selbstverständnis, Rolle und Ziele des IT-LA

Mit Blick auf die anspruchsvolle Aufgabenstellung der „Gründer“ des IT-LA:

Für Insider eine Binsenweisheit - aber manchmal ist zu betonen, dass eine moderne Kommunalverwaltung ohne eine leistungsfähige IT-Infrastruktur nicht denkbar ist.

So erklärt der IT-LA: „Die kommunalen Körperschaften ... stehen gemeinsam vor der Aufgabe, die öffentlichen Dienstleistungen effizient, sparsam, kundenfreundlich und in hoher Qualität anzubieten.“

Basis des Selbstverständnisses des IT-LA ist das Papier, das den Gremien der Spitzenverbände zur Entscheidung über die Errichtung des Gremiums vorgelegt und von ihnen gebilligt wurde.

Der IT-LA ist **das gemeinsame Sprachrohr** der Kommunen in IT-Angelegenheiten. Das haben die Spitzenverbände so vereinbart, und das soll auch durch das Erfordernis von Entscheidungen mit Dreiviertel-Mehrheiten deutlich werden.

Zur Arbeitsweise des Ausschusses:

Der IT-LA ist zwar überwiegend mit Personen besetzt, in deren Verantwortungsbereich auch die kommunale IT fällt, ohne allerdings in jedem Fall ausgewiesene IT-Spezialisten zu sein.

Daher bedarf es einer qualifizierten Mit- und Zuarbeit von Fachleuten.

Diese stehen uns mit der Führungsebene des Dachverbandes der kommunalen IT-Dienstleister in NRW – KDN – zur Verfügung, wohl wissend, dass nicht alle kommunalen IT-Dienstleister dem KDN angehören.

Daher ist es wichtig, den Gedanken- und Informationsaustausch beispielsweise auch in der Landeskonzferenz der Kommunalen IT-Dienstleister, aber auch in Tagungen und Kongressen, also hier, zu pflegen und Impulse zu setzen.

Der IT-LA hat davon abgesehen, sich eine Geschäftsordnung zu geben, in dem Bewusstsein, dass, wenn man sich um Geschäftsordnungsfragen streiten muss, die Sacharbeit ohnehin gefährdet ist.

Die Arbeit im IT-LA ist das eine.

Es bleibt (selbstverständlich) bei der Zuständigkeit der Gremien der kommunalen Spitzenverbände, insbesondere letztlich der Präsidien.

Ob und inwieweit zusätzlich zu den Beratungen des IT-LA die Präsidien und Vorstände der Kommunalen Spitzenverbände beteiligt werden müssen, wird im Einzelfall je nach Bedeutung und Auswirkungen des Beratungsgegenstandes entschieden.

... denn die Dinge müssen mit den Mitgliedern der Spitzenverbände gut kommuniziert werden. Akzeptanz setzt Informationen und Erläuterung und Begründung von Entscheidungen (Kommunikation) nach Partizipation der Betroffenen voraus.

Bekanntlich ist die Anzahl der Mitglieder des Landkreistages und des Städtetages mit 30 und 39 (nicht nur die 23 kreisfreien) überschaubar; der Städte- und Gemeindebund hat etwa das Zwölfwache bzw. das Neunfache der Mitglieder anderer Verbände.

Die „Verbindlichkeit“ von Beschlüssen, die explizit in dem Handlungsrahmen der Präsidien genannt ist, war insofern intensiv zu diskutieren. Als gemeinsames Sprachrohr der Kommunen in IT-Angelegenheiten hat der Ausschuss zwar das Recht, eine Position zu formulieren und zu beschließen. Diese kann jedoch nur als Empfehlung sowohl gegenüber den Mitgliedern der Verbände auch gegenüber dem Land NRW verstanden werden. Soweit landesweite Lösungen notwendig sind, müssen diese durch das Land mit Rechtsnormen durchgesetzt werden.

Eine gute Zusammenarbeit mit dem Land NRW, speziell mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales, ist ein ganz besonderes Anliegen des IT-LA.

Die Bekanntgabe des Namens des CIO Hartmut Beuß am 10. September 2013 (Übertragung der Funktion per 1. November 2013) war eine gute Fügung.

Der CIO war der Einladung zu einer Sitzung am 22. Januar 2014 gefolgt, in der grundsätzliche Fragen der Zusammenarbeit ebenso angesprochen wurden wie erste Aspekte eines geplanten E-Government-Gesetzes.

Die Ausgestaltung der Zusammenarbeit durch ein Gremium im Land, wie wir es auf der Bundesebene als IT-Planungsrat kennen, unter maßgeblicher Mitwirkung der Kommunen, kann E-Government zu starken Erfolgsmodell machen; nicht weil wir die Sache so gut finden, sondern weil sie Teil der gesellschaftlichen Entwicklung mit den Digital Natives ist.

Zum Inhaltlichen:

Zunächst einmal war es wichtig, eine gemeinsame Linie zu finden.

Die Interessen von Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Kommunen weichen doch zum Teil erheblich voneinander ab, und die Größenordnung der Kreisangehörigen differiert immerhin zwischen etwa 4.500 und 130.000 Einwohnern – Faktor 29. Die größte Stadt – Köln – ist immerhin etwa 220 mal so groß wie die kleinste Gemeinde in NRW. Die Dienstleistungen müssen in allen Kommunen gleichermaßen zuverlässig und rechtssicher erbracht werden.

Bei allem spielt auch die **finanzielle Lage der Kommunen** eine Rolle.

Unabhängig davon, ob man bereits frühzeitig genau auf die Zahlen schaut und eine Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Einführung neuer Verfahren oder bei der Revolutionierung der Verwaltungskultur durch E-Government mit der elektronischen Akte erstellt:

Mit den tatsächlich oder vermeintlich fehlenden finanziellen Mitteln kann sehr schnell eine Diskussion in die falsche Richtung laufen.

Konnexität ist ein Thema, das man mehr oder weniger strapazieren kann, je nach Sicht- und Herangehensweise.

Gesetzlich normierte Pflichtenübertragung ist das eine, freiwillige Selbstverpflichtung ein anderes und kommunale Organisationshoheit noch etwas ganz anderes.

Diese Komplexität zur Konnexität haben wir vor allem in der Diskussion über das in Vorbereitung befindliche E-Government-Gesetz, ein Vorhaben, das die Arbeit des IT-LA voraussichtlich erheblich bestimmen wird.

Wir haben das E-Government-Gesetz des Bundes.

Man könnte es mit Blick auf den eingeschränkten Geltungsbereich im Bereich der kommunalen Verwaltung und die zum Teil sehr langen Fristen (zur E-Akte) als „Gesetz light“ bezeichnen.

Aber immerhin besteht eine Relevanz für die kommunale Ebene.

Besonders aus fiskalischen Erwägungen halten wir es für wichtig, vor allem technische Standards auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu synchronisieren.

Es darf nicht zu teuren Parallelstrukturen kommen.

In Sachen „IT-Kooperationsrat“, so der Arbeitstitel im Eckpunktepapier, bleiben wir am Ball und sind gespannt, wie sich die Politik im Land im Gesetzgebungsverfahren letztlich, nach der Verbändeanhörung und intensiven Diskussionen, dazu verhält.

Immerhin gibt es gute Beispiele für eine intensive Zusammenarbeit von Land und Kommunen, wenn man Grenzen öffnet und vertrauensvoll miteinander umgeht.

Generell ist eine der wichtigen Aufgaben des LA, sich intern zu verständigen und die inhaltlichen Aussagen gut zu kommunizieren.

Besonders in Sachen E-Government ist es – auch aus Sicht des Landes – von Vorteil, wenn sich die kommunale Ebene einvernehmlich positioniert.

Der IT-LA hat sich am 13. Mai 2014, quasi in einer „Sonder-Sitzung“ intensiv mit den Eckpunkten des MIK zum E-Government-Gesetz befasst.

Fachliche Inhalte der bisherigen Arbeit und Ausgestaltung der Arbeit des Ausschusses in weiteren Bereichen:

Der IT-LA musste nicht das Rad neu erfinden.

Viele Projekte waren bereits vor der Konstituierung des Ausschusses am Start oder in der Vorbereitung.

Neu ist das Modell, dass neben der „klassischen“ Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände ein **mittelbar demokratisch legitimiertes Gremium** agiert und mit seinen Beschlüssen einen bestimmten Grad an Verbindlichkeit erzeugen können soll.

Zu manchen Projekten ist es einfach nur wichtig, die Bedeutung zu betonen, besonders den Vorteil von Netzwerken und Vernetzung. Dabei haben die Bedürfnisse und Bedarfe der End-Nutzer im Vordergrund zu stehen und es sind über Standardisierung Kostenvorteile anzustreben.

Mit verbindlichen Entscheidungen zu operieren scheint eine Gratwanderung zu sein.

Die IT-Landschaft in NRW ist wie sie ist. Alle Kommunen und kommunalen IT-Dienstleister über einen Kamm scheren und verbindliche Standards und Fristen setzen zu wollen, dürfte an manchen Stellen eine nicht unerhebliche Abwehrreaktion erzeugen.

Die Landschaft wird sich - siehe einführende Anmerkungen - in der nächsten Zeit, auch nach Einschätzung des CIO des Landes NRW, nicht gravierend ändern. Dieses würde nämlich eine sehr weitgehende staatliche Regulierung sowohl der Organisation als auch der Standards bedürfen. Eine derartige Regulierungsabsicht des Landes ist nicht erkennbar.

Der Ausschuss hält daher, zum Beispiel beim E-Government-Gesetz, eine flexible freiwillige Selbstverpflichtung für den besseren Weg.

Die meisten Entscheider und IT-Dienstleister wissen, dass E-Government ein Zukunftsmodell ist, das aber auch einen Paradigmenwechsel und eine komplett neue Unternehmensphilosophie erfordert.

Das kann manche überfordern, wenn sie sich unter Druck, vor allem auch unter Termindruck, gesetzt fühlen.

Auch gleicht keine Kommune der anderen, so dass es besser sein wird, die große Linie zu verfolgen und Angebote zu schaffen, die konkrete Einführung vor Ort aber nach der Wirkung der Kraft der Argumente in der Sache und mit Kostenvorteilen zu realisieren.

Zur Abrundung eine kurze **Darstellung der wesentlichen Punkte**, mit denen sich der IT-LA befasst hat:

- Landesweite Bereitstellung eines Verfahrens zur Bedarfsplanung und Anmeldung für Kinderbetreuungsplätze
(Sitzung am 12. September 2013; Beschluss im Umlaufverfahren)
- Beitritt zur Entwicklergemeinschaft ePayBL
(Sitzung am 12. September 2013; Beschluss im Umlaufverfahren)

- Verfahren im Zuge der Einführung des neuen Schwerbehindertenausweises
(Sitzung am 12. September 2013)
- Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände wurden gebeten dafür Sorge zu tragen, dass in den Forderungen an die neue Bundesregierung die Bedeutung einer guten IT-Infrastruktur für eine moderne Verwaltung einen gebührenden Platz erhält. Das betraf auch, aber nicht nur, die breitbandige Internetversorgung in der Fläche.
(Sitzung am 12. September 2013)
- Grundsatzgespräch mit CIO Hartmut Beuß, insbesondere zu Auswirkungen des E-Government-Gesetzes in NRW
(Schwerpunkt-Thema in der Sitzung am 22. Januar 2014)
- Digitale Archivierung in NRW
(Sitzung am 22. Januar 2014)
- Einsatz des Verfahrens Beihilfe NRW plus bei Kommunen
(Sitzung am 22. Januar 2014)
- Umsetzung des Projekts Meldeportal für Behörden
(Sitzung am 22. Januar 2014)
- Folgen des E-Government-Gesetzes des Bundes für die Kommunen
Gutachten im Auftrag der KGSt
(Sitzung am 22. Januar 2014)
- Eckpunkte für ein E-Government-Gesetz NRW
(spezielle Sitzung am 13. Mai 2014; im Hinblick auf die Besprechung der Spitzenverbände mit dem MIK am 16. Mai 2014)

Fazit:

Der Ausschuss befasst sich, unter intensiver Beteiligung von Fachleuten, also nicht nur politisch strategisch, außergewöhnlich intensiv (zeitlich und in der Tiefe) mit konkreten Themen.

Das Arbeitsklima ist ein sehr konstruktives, wenn es sein muss, auch ein konstruktiv kritisches.

Alle Mitglieder sind von der Aufgabe beseelt, mit ihren Beiträgen und Empfehlungen und Entscheidungen die Qualität der Verwaltungsarbeit nachhaltig zu verbessern, um einen Mehrwert für Verwaltung, Bürger und Wirtschaft zu schaffen.