

Grenzen und Möglichkeiten einer Konsolidierung der kommunalen IT in NRW

Dr. Michael Neubauer, Wilfried Kruse

NRW ist anders

Die Struktur kommunaler IT in NRW ist aus Sicht der Bundesrepublik kompliziert und unübersichtlich. 28 Unternehmen betreuen knapp 18 Mio. Einwohner. Da erscheint die Welt in Bayern und Baden-Württemberg einfach. Dort gibt es je einen Dienstleister, der die kommunalen Anwendungen entwickelt und betreibt. Im Norden betreut Dataport gleich mehrere Bundesländer mit mehreren tausend Mitarbeitern.

Warum gibt es so viele kommunale IT-Dienstleister in NRW? Das hat zum einen damit zu tun, dass die Kommunen hier besonders auf ihre Selbständigkeit pochen und diese seit einem Verfassungsgerichtsurteil aus dem Jahr 1978 auch rechtlich durchsetzen.

Es liegt auch an der Größe des Landes: NRW hat doppelt so viele Einwohner wie Österreich und ist größer als die Niederlande. Zum anderen liegt es auch an der Struktur. In Baden-Württemberg gibt es mehr als 1000 Kommunen. In NRW sind es nur rund 430. Die 8 größten Städte in NRW haben genau so viele Einwohner wie ganz Baden-Württemberg. Das sind alles nur Zahlen. Aber sie zeigen, dass NRW nicht ohne weiteres mit den anderen Bundesländern und deren kommunalen IT-Dienstleistern zu vergleichen ist.

Weniger wäre besser – auch in NRW

Doch ein genauerer Blick auf die Zahlen zeigt, dass es auch in NRW Handlungsbedarf gibt. Lässt man die Großstädte einmal außen vor (sie sind auch in Bayern und Baden-Württemberg sehr unabhängig) bleiben rund 8 Mio. Einwohner übrig, die nicht zu den Großstädten gehören. Es zeigt sich, dass nur knapp 5 Mio. Einwohner von den verbleibenden kommunalen Gebietsrechenzentren, den sog. „Flächendeckern“, (i.d.R. ein Zweckverband nach dem Gesetz über Kommunale Gemeinschaftsarbeit-GkG NRW) betreut werden. Je nach Zählweise (einige Großstädte, wie z.B. Münster betreuen auch kreisangehörige Städte und Gemeinden) sind das zwischen zehn und fünfzehn kommunale IT-Dienstleister, die zum Teil nur wenige 100.000 Einwohner betreuen. Hier ist offensichtlich, dass es noch Konsolidierungspotentiale gibt. Das gilt um so mehr, als noch fast drei Mio. Einwohner direkt von den Kommunen betreut werden. Sie sind keinem „Flächendecker“ angeschlossen. Besonders signifikant ist die Situation im Kreis Mettmann, wo von der kleinsten Stadt (Wülfrath, ca. 21.000 Einwohner) bis zur größten Stadt (Velbert, ca. 80.000 Einwohner) alle 10 kreisangehörigen Städte autonom IT betreiben und der Kreis Mettmann bis dato ebenfalls auf die eigene IT gesetzt hat (mittlerweile hat der Kreistag beschlossen, dem Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein, KRZN in Kamp-Lintfort beizutreten); die kreisangehörigen Städte sind an dieser Fusion nicht beteiligt(!).

NRW ist Flächenland

Wie könnte die Struktur in NRW zukünftig aussehen? Bei der Beantwortung dieser Frage hilft wieder ein Blick in die IT-Landschaft von Bayern und Baden-Württemberg. Warum gibt es dort nur einen Dienstleister und in NRW so viele? Natürlich liegt das vor allem an historischen Entwicklungen. Aber es gibt auch einige inhaltliche Unterschiede, die primär durch die Rahmenbedingungen bestimmt werden, bzw. die auch in NRW angepasst werden könnten – wenn dazu an vielen verantwortlichen

Stellen der Wille wirklich vorhanden wäre bzw. im Verlauf des kommenden Jahrzehnts (endlich) entstünde...

In Baden-Württemberg gab es bis vor kurzem mit der DZBW einen zentralen Softwareentwickler und -integrator – er ist jetzt in dem kommunalen Landes-IT-Dienstleister ITEOS aufgegangen -, der Softwarelösungen für die Rechenzentren des Landes bereitstellte. Diese gemeinsame Softwareinfrastruktur führt seit Jahrzehnten dazu, dass es trotz vieler Standorte und großer Kundennähe wenig Diversität gibt. Seit Mitte 2018 sind die Rechenzentren in Baden-Württemberg mit der DZBW fusioniert. Betrieb und Entwicklung sind damit in einem Unternehmen gebündelt.

Dies entspricht im Wesentlichen der bayrischen Struktur. Dort ist die AKDB von jeher für die Entwicklung und den Betrieb von Software zuständig.

Was kann aus diesen Analogien gelernt werden? Im Wesentlichen sind es folgende Punkte:

- Zentralisierung ist kein Selbstzweck, sondern dient in der Regel einer Vereinheitlichung von IT-Strukturen. Diese hat in aller Regel positive Konsequenzen auf Kosten, Sicherheit und Qualität.
- Diese Vorteile werden nur zu einem Teil durch organisatorische Zentralisierung erreicht. Es müssen auch systemische und softwaretechnische Vereinheitlichungen hinzutreten, um Vorteile gegenüber bislang vielfach vorhandener, individueller Leistungserbringung zu erzielen.
- Vor einer organisatorischen Vereinheitlichung sollten die IT-technischen Potentiale durch eine Bündelung der Entwicklungs- und Integrationskapazitäten gestärkt werden.

Was bedeutet das konkret für eine neue kommunale IT-Landschaft in NRW? Die vielen Standorte haben dem Grunde nach auch heute noch ihre Bedeutung. IT ist erklärungsbedürftiger denn je. Wenn der digitale Wandel gelingen soll, ist noch lange Zeit eine persönliche Beratung und Betreuung des Kunden vor Ort notwendig. Die vielen Standorte der IT-Dienstleister tragen diesem Bedarf Rechnung. Dies gilt auch deshalb, weil das in den kommunalen IT Dienstleistern vorhandene Personal (noch) in erklecklicher Anzahl aus den betreuten Kommunen / Verwaltungen selbst stammt und somit über „intime“ und langjährige Erfahrungen zu den Ansprüchen, Abläufen und Mechanismen der Verwaltungen vor Ort verfügt.

Lösung für NRW

Wenn eine langfristige organisatorische Konsolidierung gewünscht wird, ist der logische Beginn die Einrichtung eines Entwicklungs- und Integrationsdienstleiters. Der KDN als gemeinsamer Dachverband der kommunalen IT-Dienstleister bietet dazu mit der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „AKDNsozial“ schon heute ein gelungenes Beispiel und eine erste Basis, auf deren Erfahrung und Erfolg sich durchaus aufbauen ließe.

Auch in NRW haben einige IT-Dienstleister noch Entwicklungskompetenzen und -Kapazitäten, die in eine solche erweiterte, neue Einrichtung integriert werden könnten. In der „Familie“ der kommunalen IT-Dienstleister (Nukleus wäre der KDN, aber darüber hinaus auch diejenigen Kommunen / IT-Dienstleister die ihm (noch?) nicht angehören) müsste darüber sinnvollerweise als Erstes weitergehend diskutiert und Einigkeit erzielt werden.

Auf solch neuer und gemeinsam erarbeiteter Basis wäre mit den Spitzenverbänden und dem Land dann folglich zu klären, wie, unter welchen Konditionen (Anschubförderung des Landes?) und mit welcher Verbindlichkeit und Zeitplan die IT-Dienstleister, aber auch die heute nicht an einen Dienstleister gebundenen Kommunen zu Lösungen in dieser Einrichtung angereizt und / oder verpflichtet werden sollen / müssen.

Erfahrungen aus der Vergangenheit der letzten 15 Jahre haben allerdings gezeigt, wie anspruchsvoll und schwierig solch ein Unterfangen ist, dessen Sinnhaftigkeit mit Bezug auf Wirtschaftlichkeit, Komplexität und Zukunftsfähigkeit der Kommunalen IT im Digitalen Zeitalter eigentlich nicht mehr zu bezweifeln ist. Dies gilt erst recht nach Inkrafttreten des OZG und der gesetzlichen Pflicht zum Portalverbund und zur „Elektrifizierung“ (aller!) Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen an Bürger/innen und Unternehmen bis zum Jahresende 2022 pp.

Weil das nun seit dem OZG so ist und die IT Akteure in Land und Kommunen „aufgeschreckt“ bzw. überzeugt sind, dass sich nun wirklich Entscheidendes ändern muss, sind die Aussichten auf Erfolg dazu deutlich gestiegen – frei nach dem Motto: „Wenn nicht jetzt, wann dann?“

Die bisherigen „Totschlagsargumente“ in Sachen Verbindlichkeiten und deren Festsetzung, insbesondere der reflexartige Verweis auf das Konnexitätsprinzip sollte dabei konstruktiverer Einschätzung mit Blick auf das kommende Jahrzehnt der Digitalisierung mit ihren immer komplexer werdenden Ansprüchen und neuer Kooperationsqualität und –Bereitschaft weichen...

Je schneller dieser Prozess abläuft, um so schneller wäre an weitere Konsolidierungen zu denken. Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen an einzelnen Stellen auch, dass derartige Prozesse bei positiven Rahmenbedingungen problemlos, konfliktarm und ergebnisorientiert ablaufen können. Das gilt um so mehr, da in NRW, anders als in anderen Bundesländern, „nur“ einige hundert Kommunen einzubeziehen und zu koordinieren wären

Häufig werden derartig große Veränderungen meist deshalb abgelehnt, weil auf eigene getätigte Investitionen verwiesen wird. Diese könnten bei dem hier skizzierten Vorgehen leicht entkräftet werden. Die Abschreibungszyklen für Software sind selten länger als fünf Jahre; auch das gehört zur Ehrlichkeit wenn es um neue Formen gemeinsamen Tuns und Entwickeln geht.

IT-Standorte mit einer zukunftssicheren Infrastruktur ließen sich in einem Flächenland wie NRW noch Jahrzehnte als regionale Standorte weinternutzen; eine im vorstehenden Sinne weiterentwickelte IT-Landschaft und ihre gemeinsame, standardisierte Servicebasis würden das mit einer klugen Strategie und mutigem Unterfangen eher und sinnvoller möglich machen, als weiteres Abwarten oder Verharren wie der Hase vor der Schlange...