

Bremser in der Pole-Position?

Mit dem steigenden Wettbewerbsdruck ist Bewegung in die Landschaft der kommunalen Datenzentralen gekommen. Die IT-Einrichtungen müssen sich dem Markt öffnen. Kritiker bezweifeln, dass dies mit den bestehenden Organisationsformen gelingen kann.

Die einen ziehen Vergleiche mit sozialistischer Planwirtschaft und machen kolchosenartige Strukturen aus. Die anderen sprechen von e-Government-Companys und IT-Servicezentren. Die Meinungen über die Rolle der Datenzentralen und Rechenzentren im e-Government gehen weit auseinander. Die Strukturen, Organisationsformen und Stellungen der kommunalen Systemhäuser sind zwar in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. So haben in Bayern und Baden-Württemberg die Datenzentralen eine fast monopolartige Stellung, in anderen Bundesländern wie etwa dem Saarland, Hessen oder Rheinland-Pfalz dagegen sind die Kommunen relativ frei darin, welche Angebote sie von den IT-Anstalten beziehen und bezahlen wollen. Eins aber gilt landauf, landab: Mit dem schärfer werdenden Wettbewerbsdruck steht die Zukunft der einst als IT-Motoren der Verwaltungen angetretenen Einrichtungen auf dem Prüfstand. Mit dem direkten Zugang zu den Kommunen haben die Rechenzentren beste Voraussetzungen, eine Vorreiterrolle im e-Government einzunehmen. Von Durchstarten ist bei vielen der kommunalen IT-Anstalten allerdings nur wenig zu spüren, sagen Kritiker. Bremser in der Pole-Position?

„Marktgesetzmäßigkeiten existieren nicht für die Datenzentralen“, erklärt ein Branchenkenner mit Blick auf Baden-Württemberg. Wie sich eine Datenzentrale am Markt positioniert, sei eine komplett politische Frage. Den Grund dafür sehen viele Kritiker in der Umlagefinanzierung der IT-Behörden. Der Zufluss von kommunalen und Kreisumlagen sowie Landeszuschüssen fördere nur bedingt die Innovationskraft und Serviceorientierung der Einrichtungen. „Die können auch mal einen ruinösen Preiskampf anzetteln, um Mitbewerber aus der Wirtschaft auszustechen. Verluste werden dann an anderer Stelle mit überhöhten Preisen an die Kommunen wieder ausgeglichen“, kritisiert ein IT-Experte.

Unmut über die Rolle der Datenzentralen im e-Government ist im Besonderen unter den kommunalen IT-Leitern zu vernehmen. „Einige Rechenzentren halten mit Absicht undurchsichtige Strukturen und komplizierte Abläufe aufrecht, damit sie gebraucht werden“, vermutet Joachim Wetzel, IT-Verantwortlicher bei der niederrheinischen Stadt Rees. „Da kann die Idee, die aus einer Kommune kommt, noch so gut sein, wenn sie nicht die Unterstützung des Rechenzentrums findet, wird sie blockiert.“ Von den 129



KRZN: Anspruch „e-Government-Company“.

Verfahren, die das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) in Moers anbietet, nützen nach Wetzels Einschätzung viele niederrheinische Städte nur etwa ein Viertel – bezahlen müssen sie aber das ganze Paket. Das Argument, gerade kleine Kommunen würden profitieren, weil sie über die Datenzentralen auch über Anwendungen verfügen können, die sonst nicht zu finanzieren wären, lässt Wetzel nicht gelten: „Die Entscheider in den Kommunen wissen oft nicht, was es sonst noch auf dem Markt gibt. Wer in der DDR einen Trabant hatte und nie einen Golf gesehen hat, der war auch zufrieden.“

Das sieht Bernd Weggen, Geschäftsführer des KRZN, anders. „Wir verstehen uns rundum als e-Government-Company für die Kommunen. Aus eigener Kraft könnten sich die Städte und Gemeinden die etablierten Standards

nicht leisten.“ Zudem habe eine Umfrage unter Hauptamtsleitern bestätigt, was oft angezweifelt wird: den Entscheidern in den Gremien der Datenzentralen werde durchaus Fachkompetenz zugeschrieben. „Man muss auch sehen, dass die Rechenzentren eine Gradwanderung vollziehen müssen – einerseits sollen sie den vielfältigen technischen Erfordernissen und individuellen Ansprüchen der Kommunen genügen, andererseits mit immer knapperen Budgets zu recht kommen“, erklärt Weggen. Auch das Argument, die kommunalen Systemhäuser böten Service und Lösungen von der Stange, weist der KRZN-Chef von sich: „Die Flexibilisierungsmöglichkeiten innerhalb unserer Standardlösungen sind so groß, dass sich jede Kommune mit diesen Angeboten einen Maßanzug schneidern kann.“

Was heute Gegenstand einer kontroversen Diskussion ist, hat seinen Ursprung Ende der 60er- und Anfang der 70er-Jahre. In dieser Zeit wurden die ersten Datenzentralen ins Leben gerufen. Heute existieren vornehmlich zwei Arten: Zum einen Landeseinrichtungen, die meist aus den statistischen Landesämtern hervorgegangen sind und für die Datenverarbeitung der Landesverwaltungen zuständig sind. Zum anderen gibt es so genannte kommunale Gebietsrechenzentren. Hier schlossen sich im Regelfall, auf Grundlage der Umlagefinanzierung, kleine und mittelgroße Kommunen zusammen. Die Großstädte betreiben in der Regel eigene Rechenzentren.

Mit den knapper werdenden kommunalen Kassen beginnt Anfang der 90er-Jahre auch auf den Fluren ►

der IT-Einrichtungen ein schärferer Wind zu wehen. Zuschüsse an die Datenzentralen werden gekürzt, zudem beginnt die IT-Wirtschaft sich für den kommunalen Markt zu interessieren: der Wettbewerbsdruck steigt. Gleichzeitig wachsen mit dem immer breiteren und komplexeren Einsatz von Informationstechnologien in der öffentlichen Verwaltung die Anforderungen an die kommunalen Systemhäuser. Durch die enge Bindung an Verwaltungsgesetze und Richtlinien sowie eine auf Stellenkürzungen ausgerichtete Personalpolitik der öffentlichen Hand wird es schwieriger, das notwendige Personal und Know-how bereitzustellen. So überrascht es im Rückblick kaum, dass die Datenzentralen dort, wo sie als Generalunternehmer das Projektmanagement und die Entwicklung von neuen kommunalen Lösungen vorantreiben sollten, nur bedingt erfolgreich waren. Nicht selten verzögerten sich Projekte, waren



LIT Hamburg: Fusion mit Schleswig-Holstein.

bereits bei der Einführung technologisch veraltet und konnten häufig einer kritischen Kostenüberprüfung nicht standhalten.

In den 90er-Jahren sorgt eine weitere Entwicklung bei den IT-Ämtern für Ungemach. Mit dem Aufkommen der Client-Server-Ar-

chitektur nehmen die Kommunen zunehmend das Heft selbst in die Hand und setzen auf eigene Anwendungen. Dieser Trend der Dezentralisierung passt schlecht ins Geschäftsmodell der Datenzentralen, deren Refinanzierung zu einem nicht unerheblichen Teil auf den Betrieb von Großrechnern ausgelegt ist. Um dem steigenden Wettbewerbsdruck auch angesichts leerer kommunaler Kassen standzuhalten, sehen viele Städte einen Königsweg: das Zauberwort heißt Privatisierung. In den allermeisten Fällen allerdings scheitert die Metamorphose vom Zweckverband zum Start-up. Bekanntestes Beispiel dürfte der Übernahmever-such der ZDV-Saar durch die damalige Daimler-Chrysler-Tochter debis sein. Jüngstes Beispiel einer gescheiterten Public-Private-Partnership ist Leipzig. Dort hat sich im letzten Jahr IBM aus der „Leipziger Computer und Systemhaus GmbH“ verabschiedet. Als einzige erfolgreiche Privatisierung gilt die Übernahme des IT-Sektors der Stadt Bremen durch debis (T-Systems). Die Privatisierungswelle ist mittlerweile abgeebbt. Karl-Otto Feger, Direktor der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung, resümiert: „Als Kommune sollte man genau wissen, welche Folgen mit einem IT-Outsourcing verbunden sind, denn dieser Bereich betrifft heute einen sehr wesentlichen Teil des Verwaltungshandelns. Entscheidend ist, die Gesamtkontrolle nicht aus der Hand zu geben.“ Neben den Privatisierungsversuchen hat der steigende Wettbewerbsdruck einen Konsolidierungs- und Fusionsprozess unter den Rechenzentren zur Folge, dessen Ende noch nicht absehbar ist. Mit großem Interesse schaut



ekom21: Erfolgreich am Markt.

die Branche derzeit auf die für das nächste Jahr anvisierte Fusion der Datenzentrale Schleswig-Holstein und des Hamburger Landesamts für Informationstechnik (LIT).

In ihrer zukünftigen Rolle sehen sich viele Datenzentralen vor allem als e-Government-Datendrehscheiben. „Ausschließlich die Datenzentralen dürften in der Lage sein, eine gemeinsam nutzbare Infrastruktur für die Vielzahl der kleinen und mittleren Städte zu errichten“, erklärt Wolfgang Scherer, Direktor Produktmarketing der Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB). „Gerade die Datenzentralen sind dafür prädestiniert, den störungsfreien und kostengünstigen Betrieb einer solchen Infrastruktur zu gewährleisten, zum Beispiel durch die zentrale Vorhaltung von Auskunftsbeständen“, erläutert Scherer. Zudem hätten die Datenzentralen unter den Gesichtspunkten Sicherheit und Effizienz in den letzten Jahren gezeigt, wie durch gemeinsames Vorgehen vieler Kommunen eine bürgernahe und verwaltungsspezifische Datenverarbeitung umgesetzt werden kann. Holger Förster, e-Government-Experte bei der Datenzentrale Schleswig-Holstein, macht auf eine weitere Stärke der kommunalen Systemhäuser aufmerksam: „Die Datenzentralen

müssen, was technologische Innovationen angeht, nicht notwendigerweise an vorderster Front stehen. Eine wichtige Aufgabe ist es, den Kommunen Investitionssicherheit und -schutz zu bieten.“

Einigkeit besteht darüber, dass sich die Datenzentralen dem Wettbewerb stellen müssen. Die Frage ist, ob dafür eine Neuordnung der Finanzierung und der Entscheidungsstrukturen erforderlich ist, oder ob die Einrichtungen auch in der bestehenden Form flexibel genug sind, um am Markt agieren zu können. Nicht wenige Rechenzentren haben bereits als e-Government-Motoren eine Vorreiterrolle

eingenommen und sich fest am Markt etabliert, so zum Beispiel die Gießener ekom21 GmbH und das Datenverarbeitungszentrum Halle (siehe Seite 34 und 36). Von einem flächendeckend neuen Selbstverständnis kann aber nicht die Rede sein. Mancherorts lautet die Devise offenbar nicht IT-Innovation, sondern Besitzstandswahrung. „Von den 200 Leuten in der Datenzentrale werden 150 gebraucht, um die IT-Experten in den Kommunen ruhig zu stellen“, wettet ein EDV-Leiter aus einer nordrhein-westfälischen Kommune. Eine stärkere Repräsentanz der IT-Abteilungen in den Entscheidungsgremien, größere Kostentransparenz, eine nut-

zungsgerechte Abrechnung und ein wirtschaftlicher Leistungsvergleich unter den Datenzentralen ist nach Ansicht vieler Kritiker, vor allem aus den EDV-Abteilungen der Kommunen, für eine Transformation einer EDV-Anstalt zum IT-Dienstleister unabdingbar. Zudem fehle es an Kontrollinstrumenten: „Die sind politisch fest verdrahtet“, bringt es ein Szenekenner auf den Punkt und ergänzt: „Da wird sich in manchen Häusern erst grundsätzlich etwas ändern, wenn der Chef in den Ruhestand geht“. Darauf werden die Kommunen und die Bürger nicht immer warten wollen.

Udo Renner

Statement

Dienstleister im Verbund

Der Datenverbund Baden-Württemberg ist für Gemeinden, Städte und Landkreise ein unverzichtbarer IT-Dienstleister.

Der Datenverbund Baden-Württemberg, also die Regionalen Rechenzentren und die Datenzentrale, schaffen mit moderner IuK-Technik und Anwendungen die Voraussetzungen, Rationalisierungspotenziale und Dienstleistungsangebote zu erschließen, die sich durch die neuen elektronischen Dienste ergeben. Für die Gemeinden, Städte und Landkreise ergibt sich durch den DV-Verbund nicht nur eine kostengünstige Möglichkeit DV-Leistungen out zu source, sondern auch die Gewähr für Stabilität und gesetzeskonforme Fortschreibung für Einzelverfahren. Daneben bietet sich gerade bei innovativen Themen

die Chance, durch die Bündelung im DV-Verbund auch neue Entwicklungen bezahlbar, weil gemeinsam getragen, anzugehen. Software aus einer Hand garantiert ferner, dass die Schnittstellen untereinander funktionieren, ein Vorteil, der bei autonomen Lösungen in der Regel viel permanenten Nachbesserungsaufwand bedeutet. Im e-Government-Bereich werden Lösungen nur einmal entwickelt und können dann sehr schnell flächendeckend verbreitet werden. Die einzelne Kommune muss keine große Hard- und Softwareinfrastruktur für einen gesicherten Internetauftritt aufbauen, die Bürgerdienste laufen in einer zentralen geschützten Umgebung beim Rechenzentrum und selbst der Web-Auftritt wird in Zukunft durch das e-Government-Framework des DV-Verbundes wesentlich erleich-

tert. Trotzdem bleibt der individuelle Auftritt der Kommune gewahrt. Durch die Zusammenarbeit von Land und Kommunen in Baden-Württemberg wird ein erheblicher Mehrwert in der Portalarchitektur geschaffen, der individuell von einzelnen Städten und Gemeinden kaum aufzubringen wäre. Insgesamt hat sich der DV-Verbund bewährt und ist gerade auf die aktuellen Herausforderungen wie e-Government und neues Finanzmanagement gut gerüstet.



Johannes Stingl

Johannes Stingl ist Beigeordneter des Gemeindetags Baden-Württemberg.