



Beschlussvorlage

Vorlage-Nr.:	BV/0360/2012/1		Datum:	27.06.2012
Oberbürgermeister				
Verfasser:	17-EB Kommunales Gebietsrechenzentrum	Az:		
Gremienweg:				
23.08.2012	Stadtrat	<input type="checkbox"/> einstimmig	<input type="checkbox"/> mehrheitlich	<input type="checkbox"/> ohne BE
		<input type="checkbox"/> abgelehnt	<input type="checkbox"/> Kenntnis	<input type="checkbox"/> abgesetzt
		<input type="checkbox"/> verwiesen	<input type="checkbox"/> vertagt	<input type="checkbox"/> geändert
TOP nicht öffentlich		<input type="checkbox"/> Enthaltungen	<input type="checkbox"/> Gegenstimmen	
13.08.2012	Haupt- und Finanzausschuss	<input type="checkbox"/> einstimmig	<input type="checkbox"/> mehrheitlich	<input type="checkbox"/> ohne BE
		<input type="checkbox"/> abgelehnt	<input type="checkbox"/> Kenntnis	<input type="checkbox"/> abgesetzt
		<input type="checkbox"/> verwiesen	<input type="checkbox"/> vertagt	<input type="checkbox"/> geändert
TOP nicht öffentlich		<input type="checkbox"/> Enthaltungen	<input type="checkbox"/> Gegenstimmen	
Betreff:	Gründung des Zweckverbandes ZIDKOR			

Beschlussentwurf:

Der Stadtrat stimmt dem Abschluss der beigefügten Zweckverbandsordnung, mit der die Stadt Koblenz dem Zweckverband ZIDKOR (Zweckverband für Informationstechnologie und Datenverarbeitung der Kommunen in Rheinland-Pfalz) insbesondere die Aufgabe des Betriebs des elektronischen Personenstandsregisters überträgt, zu.

Begründung:

Ausführungen zum Zweckverband:

In seiner Sitzung vom 16.12.2011 hat der Stadtrat zur Unterzeichnung einer entsprechenden Grundsatzerklärung/Letter of Intent (LOI) der Städte Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen, Mainz, Neuwied, Neustadt (Weinstraße) und Trier sowie der KommWis GmbH über eine angestrebte kommunale IV/IT- Kooperation in Rheinland-Pfalz durch den Oberbürgermeister der Stadt Koblenz sein Einverständnis erklärt.

Nachdem die Vorbereitungen der o.g. Verwaltungen zur Gründung dieses Zweckverbandes abgeschlossen sind, steht nun der nächste Schritt, die Gründung des Zweckverbandes an.

Erläuterungen:

a) Historische Entwicklung

Die IT-Infrastruktur im kommunalen Bereich hat sich in den letzten 20 Jahren massiv verändert. Nahezu alle kommunalen Aufgaben werden durch IT-Fachverfahren unterstützt. In den großen Städten betreuen die IT-Verantwortlichen teilweise über 300 Fachverfahren. Die IT-Aufgaben der Landesverwaltungen werden zentral durch den Landesbetrieb Daten und Information (LDI) wahrgenommen.

Während in anderen Bundesländern die Datenverarbeitung auch für Kommunen von Beginn an in zentralen Landesrechenzentren oder durch neu gegründete Zweckverbände erfolgte (z.B. in Hessen durch die jetzige ekomm21, in Baden-Württemberg durch den Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung Baden Franken (kivbf), in Bayern durch die 1971 gegründete Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung (akdb)), werden diese Aufgaben in Rheinland-Pfalz bisher von jeder Kommune in eigener Verantwortung organisiert und ausgeführt. Dies führte dazu, dass nur in Ausnahmefällen Aufgaben durch Kommunale Rechenzentren (z.B. KDZ Mainz und KGRZ Koblenz) miterledigt wurden, in der

überwiegenden Mehrzahl jedoch jede Kommune für sich einen hohen Aufwand für eigenes Fachpersonal, Aus- und Weiterbildung sowie Infrastruktur zu tragen hat.

b) Kooperationen

Die EDV-Leiter der Städte in Rheinland-Pfalz kooperieren seit vielen Jahren im Arbeitskreis des Städtetages Rheinland-Pfalz. Dies erfolgt auf der Basis von generellem Informationssaaustausch, gelegentlich auch in gemeinsamen Projekten (z. B. Einwohnermeldessystem, s.u.).

In diesem Arbeitskreis ist auch die KommWis GmbH eingebunden. Die Fa. KommWis ist ein Tochterunternehmen der drei kommunalen Spitzenverbände in Rheinland-Pfalz, also des Gemeinde- und Städtebundes, des Städtetages sowie des Landkreistages Rheinland-Pfalz. Die Fa. KommWis ist federführend mit der Betreuung des landesweiten Einwohnermeldesystems, des Personenstandswesens sowie des Kommunalnetzes beauftragt. Darüber hinaus ist sie als kommunaler Dienstleister für zentrale Aufgaben beratend tätig. So koordiniert sie z.B. derzeit die europaweite Ausschreibung für den Betrieb des neuen landesweiten KFZ-Wesens, das voraussichtlich ab 2016 in den kommunalen Betrieb gehen wird.

c) Motivation für die Gründung eines Zweckverbandes (ZIDKOR)

Durch Technologieentwicklungen und Rechtsänderungen haben sich die Anforderungen an alle Verwaltungen nachhaltig erhöht und verschärft. Auf die verminderten finanziellen Handlungsspielräume trifft eine komplexe, sich in immer kürzeren Zyklen verändernde Informationstechnologie. Zudem werden die Kommunalverwaltungen durch neue Maßnahmen, aber auch durch neue anspruchsvolle Aufgaben wie z.B. eGovernment, elektronische Signatur, die Einrichtung eines zentralen nationalen Waffenregisters oder die Einführung des elektronischen Personenstandsregisters mit zusätzlichen technologischen Anforderungen konfrontiert, die ohne gebündelte strategische Kompetenz in der Informationsverarbeitung nicht zu bewältigen sind.

Hinzu kommt, dass zunehmend sicherheitstechnische Aspekte, ausgerichtet auf die Grundsatzvorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationsverarbeitung (BSI), vom Gesetzgeber gesetzlich vorgeschrieben werden und die Einhaltung dieser Vorgaben hohe finanzielle und organisatorische Maßnahmen bedingen. Diese vielschichtige Situation, mit der sich die öffentlich-rechtlichen Partner konfrontiert sehen, ist weder von lokalen IT-Organisationen effizient zu lösen, noch können die notwendigen technologischen Antworten als Gesamtpaket auf dem Markt eingekauft werden.

Im Zuge der Beratungen der kommunalen Spitzenverbände mit den IT-Verantwortlichen der Städte Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen, Mainz, Neustadt an der Weinstraße, Neuwied, Speyer und Trier ist daher die Idee der Gründung eines Zweckverbandes entstanden, auf den das kommunale Hosting und der Betrieb von zentralen Fachverfahren übertragen werden soll (s. o. g. Grundsatzklärung).

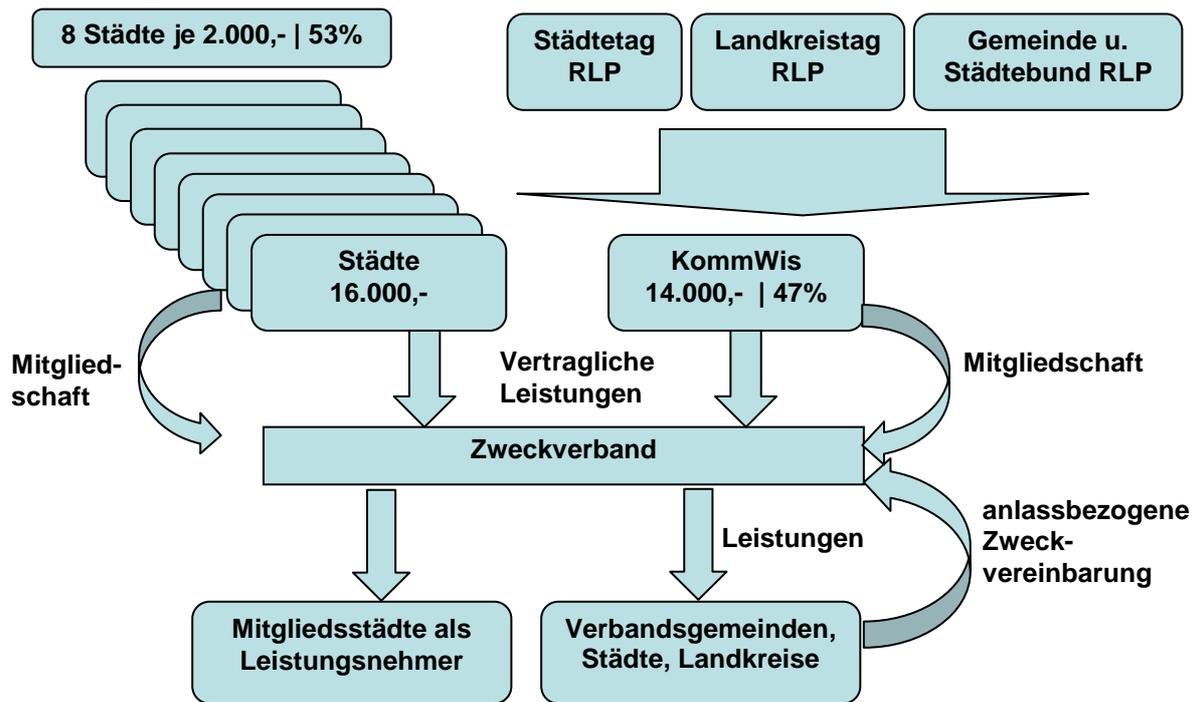
Dem Zweckverband sollen einerseits die leistungsgebenden Gebietskörperschaften (d.h. die 8 Städte, welche die Grundsatzklärung unterschrieben haben) und andererseits KommWis als Tochterunternehmen der kommunalen Spitzenverbände angehören.

Durch die Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände in einem solchen Zweckverband wird insoweit auch die Interessenwahrung der nicht operativ tätigen Mitgliedskommunen sichergestellt.

d) Grundidee des Zweckverbandes

Die Grundidee des Zweckverbandes ist in folgendem Schaubild dargestellt:

Zweckverbandsmodell



Wie aus der Grafik zu ersehen ist, schließen diejenigen Kommunen, die eine Leistung in Anspruch nehmen wollen und nicht Mitglied des Zweckverbands sind, für jede dieser Leistungen eine anlassbezogene Zweckvereinbarung mit dem Zweckverband (z. B. über den Betrieb des Personenstandswesens). Die acht leistungserbringenden Städte übertragen die Aufgaben zum Personenstandswesen mit der Gründung des Zweckverbandes bereits initial gemäß der beiliegenden Satzung an diesen und bedürfen damit keiner gesonderten Zweckvereinbarung mehr (siehe § 2 Abs. 3 der Zweckverbandsordnung).

Die Übertragung weiterer Aufgaben auf den Zweckverband neben dem Betrieb des Personenstandswesens und die Festlegung, welche Stadt die entsprechenden Leistungen erbringt, erfolgt durch eine Änderung der Verbandsordnung. Der Zweckverband kann auch Aufträge an Dritte vergeben, falls die eigene Leistungserbringung nicht möglich oder unwirtschaftlich ist.

e) Konkret anstehende Aufgaben

Folgende Aufgaben sollen in Zukunft neben der Einführung des elektronischen Personenstandsregisters von dem Zweckverband wahrgenommen werden:

- die Einführung eines Nationalen Waffenregisters,
- die Übernahme des KFZ-Zulassungsverfahren vom LDI,
- die Überführung weiterer Fachverfahren in einen gemeinsamen Betrieb,
- die Übernahme von Hostingaufgaben für kleinere Gemeinden (d.h. die gesamte EDV-Infrastruktur – oder Teile derselben – werden in die leistungserbringende Mitgliedsstadt verlagert),
- die Durchführung von zentralen Ausschreibungen und Vergabeverfahren,
- die Gewährleistung eines an den Richtlinien des BSI ausgerichteten Sicherheitsniveaus für die übertragenen Aufgaben.

Chancen und Risiken

Durch die Gründung des Zweckverbands ergeben sich für die kommunale Familie eine Vielzahl an Chancen, aber auch einige Risiken. Die wesentlichen Aspekte sollen nachfolgend dargestellt werden.

Chancen

Die Stärke der kommunalen IT liegt in der breit gefächerten Bereitstellung einer weit diversifizierten Betriebs- und Anwendungslandschaft, die alle kommunalen Bedürfnisse der verschiedenen Fachämter erfüllen muss, im Gegensatz zum Vertrieb und Betrieb eines auf Marktfähigkeit zugeschnittenen, eingegrenzten Produktportfolios.

Andererseits liegt hierin auch eine inhärente Schwäche, wenn jede Kommune diese Aufgaben alleine für sich bewältigen muss. Es ist auch schlechterdings unmöglich, dieses breit gefächerte Volumen auf dem Markt als fertige Produktpalette finden zu wollen. Vielmehr finden sich dort nur eng begrenzte einzelne Lösungen, deren Integration weiter Aufgabe der kommunalen IT bleibt. Im Rahmen des zukünftigen Zweckverbandes können die Kommunen jedoch ihre Kräfte bündeln und damit ihre Aufgaben auch wirtschaftlich erfüllen:

- Einsparung von Aufwand/Kosten durch gemeinsame zentrale Beschaffung und Ausschreibung sowie den gemeinsamen Betrieb von Hard- und Software an wenigen zentralen BSI-konformen Standorten.
Bsp.: 2 leistungserbringende Städte übernehmen neben dem Betrieb der Hard- und Software auch die Ausarbeitung einer Ausschreibung stellvertretend für alle anderen. Dann wird der Aufwand nur von zweien statt von allen 8 getragen. Zudem bekommen die beiden Städte ihren Aufwand über die später von den Abnehmern zu entrichtenden Entgelte zurück, da dieser in der Entgeltkalkulation berücksichtigt wird.
- Bessere Konditionen und Einzelpreise durch höheres Beschaffungsvolumen (z.B. Stückzahlen: anstatt 100-300 PCs je Kommune 1000-3000 für alle)
- Verbesserte Sicherstellung eines durchsetzbaren Anspruchs auf konkrete Erfüllung einer von Lieferanten zugesagten Leistung durch eine größere Marktmacht.
- Einsparungen von Aufwand und Kosten durch Konsolidierung der Fachverfahrenslandschaft sowie Vereinheitlichung der Anforderungen für deren Betrieb in den Verwaltungen. Auch kleine Systeme lassen sich häufig im Verbund deutlich wirtschaftlicher betreiben, da durch eine zentrale Systembetreuung entweder eine Reduzierung der administrativen Kosten für den Systembetrieb oder eine Steigerung der Qualität erreicht werden kann.
- Qualitativ verbesserte Betreuung der Systeme, da die Mitarbeiter für die Administration (fachlich und system-technisch) in – neu einzurichtenden – städteübergreifenden Fachteams schlagkräftiger und mit kumuliertem Know-how arbeiten können. (Das Rad muss eben nicht zweimal erfunden werden). Die Wissenstiefe im Verbund nimmt zu und damit nimmt gleichzeitig die Notwendigkeit des Einkaufs externer Spezialisten ab.
- Echte Vertretungsregelungen in einem adäquaten zentralen Personalpool. Dabei sind, durch die heutigen technischen Möglichkeiten, Vertretungen nicht mehr räumlich an einen spezifischen Standort gebunden.
Bemerkung:
Gerade unzureichende Vertretungsregelungen sind unter dem Aspekt der Betriebssicherheit besonders riskant.
- Übergreifende Regelungen für den Betrieb der IT-Infrastruktur und damit u.a.:
 - Einheitliche Servicezeiten und Qualitätsstandards für den EDV-Betrieb
 - Einheitliche Kostenstrukturen
 - Einheitliche Schulungen und damit Reduktion des Schulungs- und Nachschulungsaufwandes.
- Das immer komplizierter werdende Lizenzmanagement kann auf eine breitere Basis gestellt werden und gegenüber juristischen Unsicherheiten stabiler gemacht werden, da den Lizenzgebern (z.B. Microsoft Deutschland) eine größere Einheit gegenübersteht.

Gleichzeitig kann das Risiko des Einsatzes von sog. Open-Source-Produkten – also lizenzfreier Software – auf eine breitere Basis gestellt werden. Diese ist notwendig, da deren Betrieb in der Regel einen höheren Betriebs-/Pflegeaufwand erfordert (vgl. z.B. die Erfahrungen der Stadt München).

Risiken

- Einzelne Gebietskörperschaften könnten am Status quo festhalten wollen, da die Veränderungsängste durchaus groß sein können.
- Insbesondere IT-Sicherheit ist nicht überall gleichermaßen „auf dem Radar“. Der Prozess der Bewusstwerdung vollzieht sich nur schleppend.
- Unterschiedliche Betriebsformen der Rechenzentren (RZ in Amtsform, als Abteilung des Hauptamtes oder als Eigenbetrieb) erzeugen eine sehr heterogene Ausgangsbasis innerhalb des Zweckverbands, die sich nur in einem zähen Anpassungsprozess homogenisieren lassen wird.
- Die für den wirtschaftlichen Betrieb benötigten Leistungsmengen, die über den Zweckverband zur Verfügung gestellt werden, kommen möglicherweise zu zögerlich zusammen.
- Umsatzsteuerpflicht:
Sollte die Erfüllung einer Aufgabe, die die Stadt Koblenz ZIDKOR übertragen will, umsatzsteuerpflichtig werden, während dies z.B. durch direkte Erbringung über das KGRZ nicht der Fall wäre, so steht es der Stadt Koblenz frei, diese Aufgabe eben nicht zu übertragen, sondern vielmehr die Aufgabe durch das KGRZ selbst erbringen zu lassen. Insofern entsteht der Stadt Koblenz kein direkter Schaden. Allerdings birgt diese Verfahrensweise die Gefahr, dass die oben angeführte benötigte Leistungsmenge allein aus diesem Grund nicht zustande kommt.
Für die mit Gründung des Zweckverbands übertragene Aufgabe des Betriebs für das Personenstandswesen wurde gegenwärtig keine Umsatzsteuerpflichtigkeit festgestellt. Sollte dies zukünftig eintreten, so würden sich die nach dem Leistungs- und Entgeltverzeichnis zu entrichtenden Entgelte von z. Zt. 65.000 €/ Jahr um ca. 12.000,- €/Jahr verteuern. Insofern entsteht der Stadt Koblenz durchaus ein Risiko. Es ist gemeinsame Einschätzung von Verwaltung und KGRZ, dass dieses Risiko nicht vermeidbar ist (vgl. i).

Fazit:

Die Chancen überwiegen; die Risiken sind überwiegend organisatorischer Natur und können überwunden werden.

g) Finanzbedarf

Es entstehen für jede beitretende Körperschaft einmalige Kosten in Höhe von 2.000,- € zur Gründung des Zweckverbandes (Kapitalumlage). Der Zweckverband erhebt zudem kostendeckende Entgelte für seine Leistungen. Soweit die Finanzmittel zur Deckung des Finanzbedarfs nicht ausreichen, kann entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen die Verbandsversammlung die Erhebung einer Umlage beschließen.

h) Wahl der Rechtsform

Als Alternative wurde die Gründung einer Anstalt geprüft, jedoch nach Prüfung durch die Juristen der Kommunalen Spitzenverbände (Städtetag, Landkreistag, Gemeinde- und Städtebund) verworfen, da die KommWis GmbH als Tochter der Verbände diese gemeinsam als ein Ansprechpartner vertreten soll. Für privat-rechtlich organisierte Mitglieder wie die KommWis GmbH ist das Stimmrecht in einer Anstalt ausgeschlossen. Die KommWis soll aber als Gesellschaft der drei Spitzenverbände eben die Interessen der jeweils vertretenen Kommunalverwaltungen in dieser gemeinsamen Kooperation einfließen lassen. Somit kam nur die Bildung eines Zweckverbandes in Frage.

Die Zweckverbandsordnung, die vom Rechtsamt und der ADD geprüft wurde, ist als Anlage beigelegt.

i.) Übertragung des Betriebes des Personenstandswesens an den Zweckverband ZIDKOR

Zum 01.01.2009 trat das neue Personenstandsgesetz in Kraft. Dieses Gesetz sieht zwingend die Speicherung und Archivierung sämtlicher Personenstandsdaten in elektronischer Form vor. Die Umsetzung dieses Gesetzes machte eine Ablösung des bisher im Standesamt betriebenen EDV-Verfahrens erforderlich. Hierzu wurde von den Standesämtern der rheinland-pfälzischen Kommunen, unter Federführung der KommWis GmbH – als Tochterunternehmen der rheinland-pfälzischen kommunalen Spitzenverbände - ein Leistungsverzeichnis für die neuen Anforderungen an die Software erstellt und von der KommWis GmbH europaweit ausgeschrieben. Der Zuschlag erfolgte im Mai 2011 an den Verlag für Standesamtswesen. Als technische Konsequenz ergab sich die Notwendigkeit eines landesweit zentralisierten Betriebs gemäß den Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) nach den Kriterien der sog. Grundschutzstufe „hoch“. Der zentralisierte Betrieb soll nunmehr durch den ZIDKOR erfolgen. Als Produktionsbetrieb wurden die Rechenzentren Mainz und Ludwigshafen benannt.

Die Übertragung dieser Aufgabe wurde in mehreren Sitzungen des Werkausschusses KGRZ (16.02.11, 28.09.11, 25.01.12) diskutiert, und die beschriebene Lösung für die Stadt Koblenz in sachlicher, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht als alternativlos festgestellt, auch nach Einschätzung des Fachamtes (Standesamt/34), denn das KGRZ verfügt noch nicht über den für einen solchen Betrieb geeigneten Produktionsraum. (Die Verlagerung des Produktionsbetriebs in den Schutzraum der Comenius-Schule befindet sich z. Zt. in der Prüfung durch die ADD.)

Es bleibt festzustellen, dass wegen der noch nicht erfolgten Umbauten zur Erreichung eines hohen Grundschutzes nach den Grundschutzkatalogen des BSI diese Aufgabe vom KGRZ nicht übernommen werden kann. Insofern gibt es zur Übertragung der o.g. Aufgabe keine Alternative. Innerhalb des Landes RLP gibt es keinen weiteren Anbieter. Der Rückgriff auf einen Anbieter außerhalb des Landes Rheinland-Pfalz ist für die Stadt Koblenz mit zu großen Nachteilen verbunden, da

- in diesem Fall die für Rheinland-Pfalz geltenden Vorgaben der Trennung der beiden Standesamtsregister (Haupt- und Sicherheitsregister) auf zwei verschiedenen Städte nicht eingehalten ist (eine Konsequenz aus der oben genannten Ausschreibung), und
- die Stadt Koblenz gemeinsam mit den anderen rheinland-pfälzischen Kommunen gegenüber dem Softwarehersteller eine stärkere Position hat.

Eine Umsatzsteuerpflicht für die sich aus der Übertragung der Aufgabe ergebenden Leistungen der Städte Mainz und Ludwigshafen besteht z. Zt. nicht.

Anlagen:

Anlage 1) Verbandsordnung ZIDKOR inkl. deren Anlagen

Anlage 2) Begründung der Verbände für die Aufgabenübertragung Personenstandswesen

Historie:

Werkausschuss KGRZ: Sitzung vom 14.06.2012: Tagesordnungspunkt 8 (BV/0360/2012)

Beschluss: einstimmig, ohne Enthaltungen