



Memo



Verwaltungsübergreifende Vernetzung und Prozessmanagement:

die Rolle der IT-Dienstleister

**KDN - Dachverband kommunaler IT-Dienstleister in
Nordrhein-Westfalen**

Prof. Dr. Andreas Engel

Münster, 08.Juni 2011



Die Lage der Kommunen spitzt sich zu ...

- Kontinuierliche Ressourcenverknappung
- Steigende Komplexität der Problemlagen und Aufgaben
- Wachsender (Krisen-) Interventionsbedarf
- Demographischer Wandel
- Neue Kommunikations-, Arbeits- und Lebensmodelle
- Stärkere Beteiligungsanforderungen und Mitwirkungsbereitschaft
- Zunehmender Wettbewerbsdruck
- ...

Nicht nur Prozesse stehen auf dem Prüfstand, sondern die gesamte Kommunikations- und Arbeitskultur!

Sind Verwaltungen darauf vorbereitet?



Lösungsansätze

- **Optimierung bestehender Geschäftsprozesse (GPO):**
nur ein erster Ansatz.
- **Grundlegender Wandel notwendig:**
 - » Prozessinnovation
 - » Produktinnovationen
 - » Verhaltensinnovation
- **Neue organisatorische Arrangements**
- **Management von Veränderungsprozessen**
- **Fähigkeit zur Zusammenarbeit**

... nur im Verbund mit einer starken IT



Potential der IT: Geschäftsprozess-Innovation (GPI)

- **Umbau von Prozessen und Strukturen nach den Prinzipien:**
 - Kommunikative und operative Vernetzung der Beteiligten
 - Standardisierung und Automatisierung von Arbeitsschritten
 - Modularisierung von Aufgaben
 - Trennung zwischen Leistungsbereitstellung vor Ort (Front-Office) und konzentrierter Leistungsproduktion im Hintergrund (Backoffice)
 - Ressourcenkonzentration in Shared-Service-Centern
 - **Aufbau von prozessorientierten Leistungsnetzwerken**

... nur im Verbund mit einer starken IT

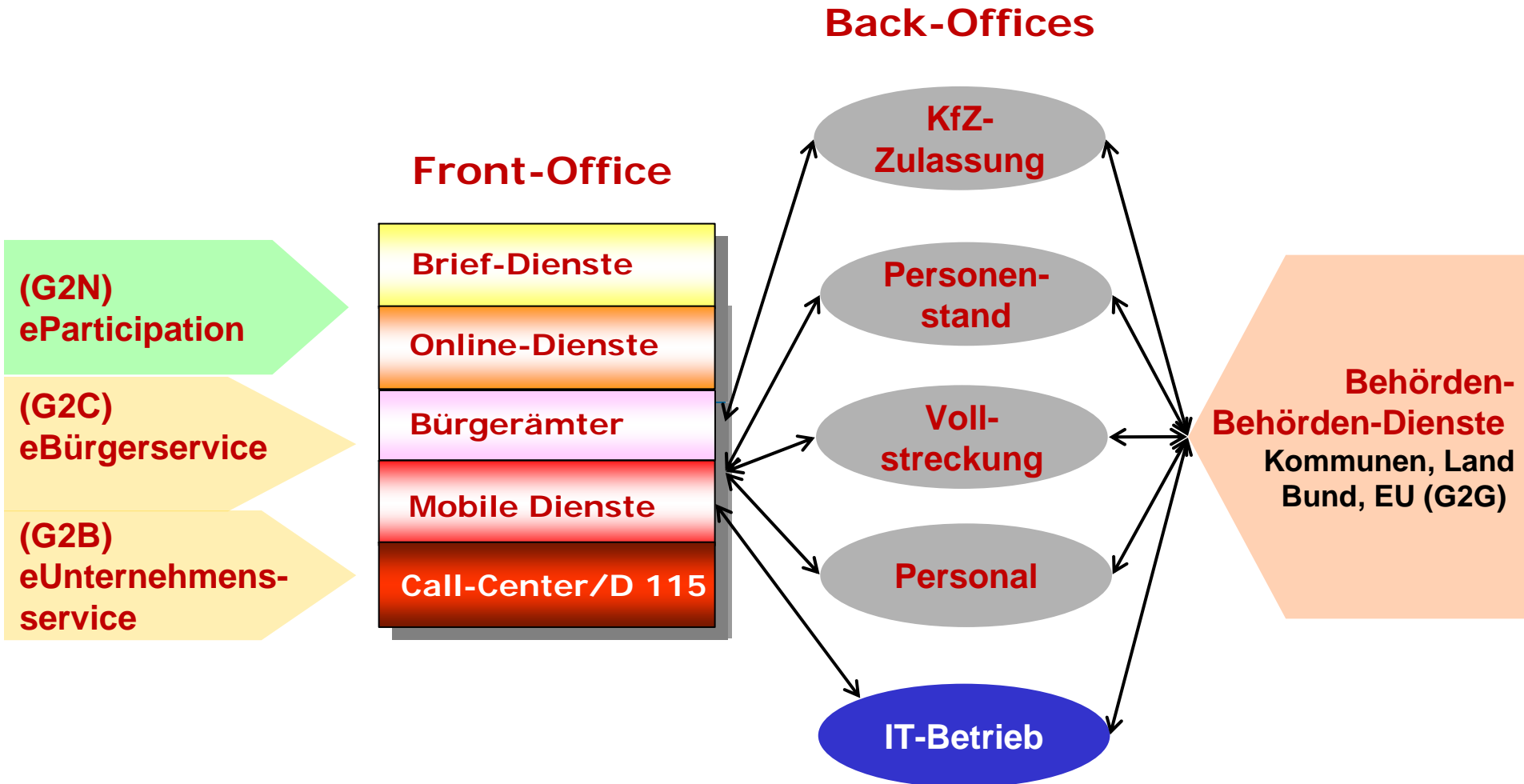


Hohe Erwartungen an IT-Dienstleister

- **Anforderungen an IT wachsen**
 - Einbindung der Bürger/Unternehmen als Ko-Produzenten – „open“
 - Zugang von überall – „mobile“
 - Hohe Betriebsstandards, Sicherheit – „7/24“
 - mehr Leistungen mit weniger Geld – „do more with less“
 - Durchdringung der Arbeitsprozesse – „always online“
 - Vernetzung der Leistungsprozesse über Organisationsgrenzen – „seamless“
 - Professioneller **Full-Service-Betrieb** aus einer Hand
- **Wegbereiter und Vorreiter für neue Organisationsmodelle**
- **Leistungsnetzwerke und Shared Service Center**



Eine neue Organisationsarchitektur für den Umbau der Verwaltung





Shared Service Center

Vorteile aus Bürgersicht: mehr Service

- One-stop-shop: keine Rücksicht auf Zuständigkeiten
- Freie Wahl des Zugangs
- Integration der Back-Office-Dienste im Front-Office

Vorteile aus Verwaltungssicht: Effizienz und Qualität

- Spezialisierung in „Vertrieb“ (Kundenmanagement) und „Produktion“ (Leistungserstellung)
- Modularisierung von Verwaltungsprozessen (SOA)
- Auslagerung von Back-Office-Prozessen in Shared Service Center

Warum gibt es so wenige?



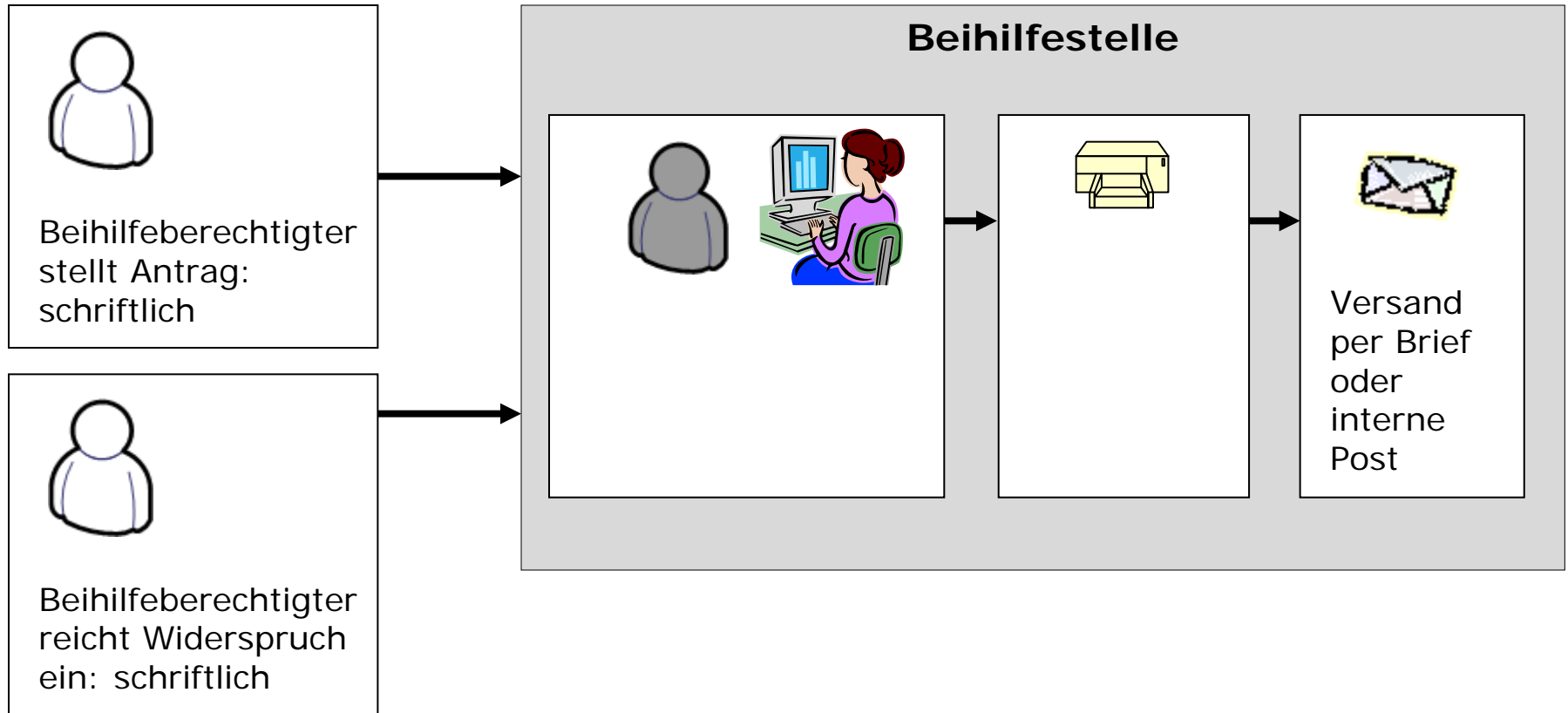
Barrieren der Zusammenarbeit

- **Selbstverständnis der kommunale Selbstverwaltung**
- **Kommunalverfassungsrecht**
 - **Wirtschaftliches Betätigungsverbot (z.B. § 107 GO NW)**
 - **Beschränkte Wahl der Rechtsform (GkG NRW)**
- **EU-Vergaberecht**
 - **Inhouse-Eigenschaften**
 - **Hoheitliche Aufgaben**
- **Steuerrecht**



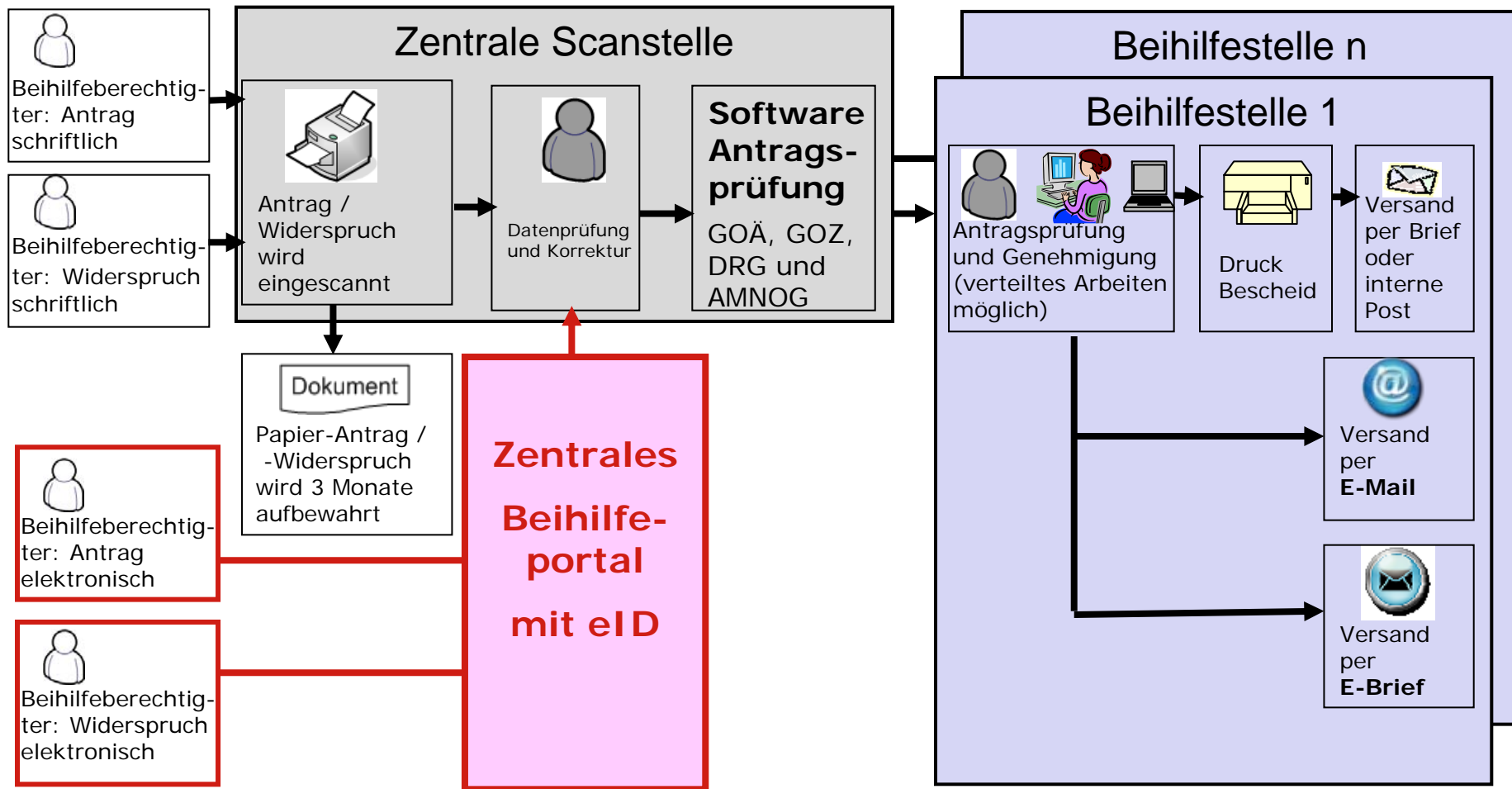
Beispiel: Beihilfebearbeitung

Status quo Kommune





Behördenübergreifender Prozess mit zentraler Scannstelle





Barriere: Selbstverständnis der Kommunalen Selbstverwaltung

- Grundgesetzgarantie (Art. 28 Abs. 2)
- Eigenverantwortliche Aufgabenerledigung als Regelfall (Organisationshoheit; Kooperationshoheit, einschließlich Verzicht)
- Organisationsformen: Kommunalunternehmen (3 in NRW); Zweckverbände (350; öffentlich-rechtliche Vereinbarung (ca. 1000) bei 396 kommunalen Gebietskörperschaften)
- Art der Aufgabenübertragung:
 - mandatierend: Aufgaben für andere durchführen = vergaberelevant
 - delegierend: „echte“ Aufgabenübertragung; eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung durch den, der die Aufgabe übernimmt
- Keine Übertragung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (z.B. Ordnungs-, Melde-, Bauordnungsrecht)



Barriere: Kommunalrecht

Wer übernimmt die Aufgabe? Bestehende öffentlich-rechtliche IT-Dienstleister (horizontale Zusammenarbeit) oder das Land (vertikale)?

- Wirtschaftliches Betätigungsverbot (§ 107 GO)
 - Keine Beteiligung an einer Ausschreibung
 - Kein Aufgabenwahrnehmung ohne öffentlich-rechtlicher Vertrag oder Institutionalisierung (z.B. Zweckverband)
- Beschränkte Wahl der Rechtsform (GKG NRW)
 - Bisher: keine private Rechtsform
 - Nach OVG NRW vom 26.10.2010 und Änderung des § 108 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO NRW vom 21.12.2010: in Anstaltsform und in Privatrechtsform



Barriere: Vergaberecht

Ist eine Aufgabenübertragung dem Vergaberecht unterworfen?

Grundsätzlich alle interkommunalen Kooperationen!

–**Ausnahme 1:** (Teckal-Urteil)

- Inhouse-Eigenschaft (Beherrschung wie über eine eigene Organisation), d.h. Institutionalisierung – passt nicht auf öffentlich-rechtliche Verträge
- im Wesentlichen für die Träger (Wesentlichkeitskriterium)
- keine Beteiligung Privater

–**Ausnahme 2** (Hamburg-Urteil Stadtreinigung):

- gemeinsame Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe; ausschließliche Beteiligung von öffentlichen Stellen;
- Gegenseitige Verpflichtung (Schicksalsgemeinschaft), langfristig
- Nicht gewinnorientiert; keine Diskriminierung Privater



Barriere: Steuerrecht

Sind die erbrachten Leistungen umsatzsteuerpflichtig?

- **Prinzipiell umsatzsteuerpflichtig:**
 - alle Leistungen, die von einem Betrieb gewerblicher Art erbracht werden
 - die marktgängig sind, wenn privatwirtschaftliche Unternehmen die Aufgaben in gleicher Weise wahrnehmen können
- **Nicht umsatzsteuerpflichtig:** hoheitliche Aufgaben, Beistandsleistungen zu hoheitlichen Aufgaben
- **Kritik des Bundesrechnungshofs:** insbesondere bei IT-Betrieben Wettbewerbsverzerrungen durch Umsatzsteuerbefreiung



Barriere: Datenschutzrecht/Fachgesetze

Kann die eID zur Identifikation der Beihilfeberechtigten genutzt werden?

Im Prinzip ja, wenn

- Antrag bei der Genehmigungsstelle für Berechtigungszertifikate beim Bundesverwaltungsamt
- Zwei Anwendungsfälle: Bürgerportal / Gastkennung
- Interkommunale Kooperation: Datenverarbeitung im Auftrag
- Datenschutzrechtlich verantwortlich: Kommune als Eigentümer der Daten
- Jede Kommune braucht ein Zertifikat (Kosten: 2900 € p.a. für zwei Zertifikate)
- ca. 30.000 kommunale Einrichtungen in Deutschland



Rahmenbedingungen für interkommunale Kooperationen verbessern

- **Vergaberecht:** Rechtssichere Möglichkeit zur vergabefreien Zusammenarbeit der Verwaltungen
- **Steuerrecht:** Steuerfreiheit der interkommunalen Kooperation, sofern keine wirtschaftliche Betätigung
- **Organisationsrecht:** Freie Wahl der Rechtsform
- **Datenschutzrecht:** im öffentlichen Bereich bei Aufgabenübertragung – keine Datenverarbeitung im Auftrag
- **Kommunales Selbstverständnis:** Selbstverwaltung nicht als Recht, eigene Angelegenheiten mit eigenen Mitteln regeln zu können, sondern als Pflicht, eigene und übertragene Aufgaben so effizient, effektiv und bürgernah wie möglich zu erbringen



Prozessorientierte Leistungsnetzwerke?

**Nur wenn kommunale IT-Dienstleister in die Lage
versetzt werden, ihre Rolle als Wegbereiter, Vorreiter
und infrastrukturelles Rückgrat der vernetzten,
kooperativen Verwaltung wahrzunehmen !**