

Beschluss des KoopA vom 15.07.2002 (Nr. 3U - 07/2002)

1. Der Kooperationsausschuss ADV Bund/Länder/kommunaler Bereich hält an den Grundsätzen seiner Empfehlungen zur Weitergabe von ADV-Verfahren – den Kieler Beschlüssen – fest und beschliesst dazu die beigefügte Handreichung.
2. Im Vordergrund steht das Recht einer öffentlichen Verwaltung, IT-Verfahren an andere unentgeltlich weiter zu geben, sofern Gegenseitigkeit besteht. Die Gegenseitigkeit beruht in der Regel auf entsprechenden Formulierungen in den Haushaltsnormen der Beteiligten.
3. Die Kieler Beschlüsse begründen keinen Anspruch einer Verwaltung, ein IT-Verfahren von einer anderen Verwaltung zu erhalten.
4. Die Aussagen der Kieler Beschlüsse zur gemeinsamen Entwicklung und Pflege von IT-Verfahren im Rahmen eines Verbundes werden ausdrücklich bestätigt.

Handreichung zur Anwendung der Kieler Beschlüsse

1. Anlass und Ziel der Handreichung

Die Kieler Beschlüsse des Kooperationsausschusses ADV Bund, Länder, Kommunalen Bereich (KoopA) sind im Einsatzbereich von Informationstechnik (IT-Bereich) eines der ersten und der herausragenden Ergebnisse der Kooperation zwischen den öffentlichen Verwaltungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene in Deutschland. Seit 1968 stellen die Kieler Beschlüsse die Grundlage für den Austausch von IT-Verfahren zwischen Bund, Ländern und Kommunen und für deren Zusammenarbeit im IT-Bereich dar. Sie haben sich für den Lösungstransfer bewährt:

- die Überlassung von IT-Programmen an andere öffentliche Verwaltungen (Programmaustausch),
- den Zusammenschluss mehrerer öffentlicher Verwaltungen mit dem Ziel, gemeinsam ein IT-basiertes Verfahren zu entwickeln (Entwicklungsverbund),
- den Zusammenschluss mehrerer öffentlicher Verwaltungen mit dem Ziel, gemeinsam ein bestehendes IT-Verfahren zu pflegen (Pflegeverbund).

In seiner Sitzung am 27./28.09.2001 in Lübeck hat der KoopA auf Anregung des Landes Niedersachsen die Erarbeitung und Herausgabe einer **aktuellen Handreichung zur Anwendung der Kieler Beschlüsse** beschlossen mit dem Ziel, ihre Anwendung angesichts neuerer Entwicklungen im IT-Bereich erneut in den Blickpunkt zu stellen. Die vielfach vorzufindenden Ausgründungen von zentralen IT-Servicestellen – sowohl als Wirtschaftsunternehmen z.B. in Form von private-public-partnership-Modellen (PPP-Modellen) oder von Anstalten des öffentlichen Rechts als auch in Gestalt von Landesbetrieben bzw. Eigenbetrieben – sind zu berücksichtigen, sofern sie ihre Leistungen über ihre bisherigen Zuständigkeiten hinaus auch an andere Gebietskörperschaften vermarkten.

Vor allem im Bereich des E-Government wird von allen Gebietskörperschaften eine über die bisher bestehenden Kooperationen weit hinausgehende Zusammenarbeit angestrebt, für die die Kieler Beschlüsse als eine Grundlage angesehen werden können.

2. Historie

2.1 Entstehung 1968

Der Begriff „Kieler Beschlüsse“ entstand aus Diskussionen beim 6. Erfahrungsaustausch des KoopA am 09./10. Mai 1968 in Kiel. Es ging um die Möglichkeiten der Arbeitsteilung bei weitgehender Automation und um das Problem der Amtshilfe beim Datenaustausch zwischen verschiedenen Behörden (**Anlage 1**). In Bund, Ländern und Gemeinden wurde damals an vielen Stellen zeitgleich die Erledigung von Aufgaben automatisiert. Es bestand die Gefahr, dass gleiche Aufgaben an mehreren Stellen gleichzeitig bearbeitet wurden. Die möglichen Doppelarbeiten sollten vermieden, mindestens aber minimiert und die Wirkung der von der öffentlichen Hand für die Automation eingesetzten finanziellen Mittel dadurch wesentlich erhöht werden.

2.2 Kieler Beschlüsse 1971

Diese Überlegungen mündeten in der Sitzung des KoopA am 29.01.1971 in Würzburg in die sogenannten „Kieler Beschlüsse“ mit Empfehlungen zur „Kostenverteilung bei Weitergabe

sowie gemeinsamer Entwicklung und Pflege von automatisierten Verfahren“ im öffentlichen Bereich (**Anlage 2**).

Die Ständige Konferenz der Innenminister hat durch Beschluss vom 10.09.1971 die „Kieler Beschlüsse“ gebilligt und sich ausdrücklich dafür ausgesprochen, innerhalb der öffentlichen Verwaltung vorhandene Programme freizügig wechselseitig zur Verfügung zu stellen, ohne dafür Kostenbeiträge zu fordern.

2.3 Kieler Beschlüsse 1979

Nach mehrfacher Überarbeitung in den Folgejahren entstanden mit KoopA-Beschluss 4-9/79 vom 24./25.09.1979 in München modifizierte Kieler Beschlüsse (**Anlage 3**).

Der KoopA-Beschluss 4-9/79 wurde am 21. Dezember 1979 von der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder zur Kenntnis genommen (**Anlage 4**).

Die Finanzministerkonferenz hat am 24. Januar 1980 in Bonn den KoopA-Beschluss 4-9/79 beraten und die unentgeltliche Überlassung von ADV-Programmen dann für zulässig gehalten, wenn Gegenseitigkeit besteht und haushaltsrechtliche Regelungen dazu getroffen werden. Ferner hat sie sich im Falle von Kostenverteilungen grundsätzlich für die Anwendung des sogenannten „Königssteiner Schlüssels“ ausgesprochen (**Anlage 5**).

Für die „Kieler Beschlüsse“ sind nachfolgend die erforderlichen haushaltsrechtlichen Regelungen geschaffen worden:

- Bund und Länder haben in ihre Haushaltsordnungen (meistens § 63) eine Ermächtigungsnorm aufgenommen, ergänzt durch Regelungen im jeweiligen Haushaltsgesetz oder Haushaltsbegleitgesetz, die zur kostenfreien Weitergabe von ADV-Programmen bei gegebener Gegenseitigkeit berechtigt.
- Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat den kommunalen Datenverarbeitungszentralen (KDZ) den Wortlaut und die Begründung der Kieler Beschlüsse vom 24./25.09.1979 mit Rundschreiben vom 02.07.1980 (Umdruck-Nr. P 665) zugesandt und ihre Anwendung empfohlen, zugleich aber darauf hingewiesen, dass dazu keine Rechtsverpflichtung besteht.
Zur Schaffung von Rechtssicherheit auch im Kommunalbereich fasste der KoopA zu den Kieler Beschlüssen am 11.03.1981 in Hannover den Beschluss 6-3/81 (**Anlage 6**).

Tatsächlich hat sich die Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren von der bloßen Weitergabe ausführbarer oder ausnutzbarer Programme in Gestalt programmierter Lösungen auf bestimmten Hardware-Plattformen in Richtung plattformunabhängiger Gesamtlösungen entwickelt. Zudem hat der Entwicklungsprozess solcher Gesamtlösungen eine Standardisierung erfahren, die insbesondere im bundesweit anerkannten und wissenschaftlich bestätigten Vorgehensmodell als Entwicklungsstandard für IT-Systeme des Bundes (V-Modell) dokumentiert ist.

Im Laufe der 90er Jahre wurde in den Sitzungen des KoopA die Anwendung der Kieler Beschlüsse des öfteren diskutiert. Insbesondere aus dem Kommunalbereich kamen damals Hinweise, dass mit den Kieler Beschlüssen keinesfalls ein Anspruch verbunden ist, von anderen Verwaltungen unentgeltlich IT-Lösungen zu erhalten.

3. Heutige Zielsetzung der Kieler Beschlüsse

Heute rückt mit den Initiativen zu E-Government die nachfrageorientierte öffentlichen Verwaltung ins Blickfeld: Das Angebot öffentlicher Leistungen soll sich an den Wünschen und Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft orientieren. Mit elektroni-

scher Vernetzung insbesondere über das Internet und mit der Integration von Leistungen über Verwaltungsebenen hinweg führt das zu integrierten öffentlichen IT-Lösungen.

Die Auswirkungen auf die Gestaltung der Verwaltungsprozesse, die teilweise neu konzipiert und unter IT-Einsatz optimiert werden müssen, erfordern erheblichen organisatorischen und finanziellen Aufwand seitens der öffentlichen Verwaltung – mit zum Teil tief greifenden Auswirkungen auf die Arbeitsprozesse und Organisationsstrukturen sowie auf bestehende IT-Lösungen. Es sind durchgängige Prozessketten zu bilden, die auch Verwaltungsgrenzen und Verwaltungsebenen überschreiten. Deshalb sind die Herstellung und die Gewährleistung der Interoperabilität eine unverzichtbare Vorbedingung der Verwirklichung von E-Government-Lösungen.

Welche Auswirkungen hat das auf die Anwendung der Kieler Beschlüsse?

3.1 Programmaustausch

Software ist als Wirtschaftsgut zu betrachten! Gemäß den Kieler Beschlüssen ist die Möglichkeit der unentgeltlichen Weitergabe von (selbst oder im Auftrag) entwickelter bzw. erworbener Software an andere Stellen der öffentlichen Verwaltung im Inland gegeben, sofern Gegenseitigkeit besteht.

Gegenseitigkeit ist grundsätzlich dann gegeben, wenn in den Haushaltsordnungen bzw. Haushaltsgesetzen oder -satzungen beider Partner – des Eigentümers und des Empfängers von IT-Lösungen – die 1980 von der Finanzministerkonferenz empfohlenen haushaltsrechtlichen Regelungen getroffen wurden. Ob das Merkmal der Gegenseitigkeit bei Betrachtung eines oder mehrerer Kooperationsfelder der beteiligten öffentlichen Verwaltungen gewahrt ist, ist regelmäßig keine strikt kaufmännische, sondern eine eher politisch beeinflusste Bewertung. Erforderlich ist nicht der konkrete gegenseitige Austausch, sondern die Möglichkeit dazu.

Die Weitergabemöglichkeit gilt grundsätzlich für alle öffentlichen Gebietskörperschaften in Deutschland und eröffnet einen Weg zum Austausch IT-Lösungen ohne aufwendige Kostenverrechnung. **Es besteht jedoch kein Anspruch eines Empfängers auf Weitergabe von IT-Verfahren.** Ob von der Möglichkeit der Weitergabe Gebrauch gemacht wird, entscheidet der Eigentümer des IT-Verfahrens.

In Anbetracht der vielfältigen Ausgründungen von IT-Dienstleistungsbereichen werden die klassischen IT-Produkte eher im Ausnahmefall Gegenstand einer solchen Weitergabe sein.

3.2 Entwicklungsverbund und Pflegeverbund

Aktivitäten im Bereich des E-Government, das eine gesamtstaatliche Entwicklung zum Ziel hat, bilden ein Handlungsfeld, in dem öffentliche Verwaltungen gemäß den Kieler Beschlüssen auch weiterhin arbeitsteilig kooperieren sollten. Verwiesen wird dazu auch auf Empfehlungen des KoopA in seinen „Leitaussagen zur Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung – einschließlich IT-Szenario“ (Beschlüsse des KoopA vom 12./13. Oktober 1992 in Fulda).

4. Umlaufbeschluss des KoopA vom 00.07.2002 (Nr. 3U - 07/2002)

1. Der Kooperationsausschuss ADV Bund/Länder/kommunaler Bereich hält an den Grundsätzen seiner Empfehlungen zur Weitergabe von ADV-Verfahren – den Kieler Beschlüssen – fest und beschliesst dazu die beigefügte Handreichung.

2. Im Vordergrund steht das Recht einer öffentlichen Verwaltung, IT-Verfahren an andere unentgeltlich weiter zu geben, sofern Gegenseitigkeit besteht. Die Gegenseitigkeit beruht in der Regel auf entsprechenden Formulierungen in den Haushaltsnormen der Beteiligten.
3. Die Kieler Beschlüsse begründen keinen Anspruch einer Verwaltung, ein IT-Verfahren von einer anderen Verwaltung zu erhalten.
4. Die Aussagen der Kieler Beschlüsse zur gemeinsamen Entwicklung und Pflege von IT-Verfahren im Rahmen eines Verbundes werden ausdrücklich bestätigt.

5. Anlagen

1. Erfahrungsaustausch EDV Bund/Länder am 9. und 10. Mai 1968 in Kiel
Protokollauszug zu TOP 2: Möglichkeiten der Arbeitsteilung bei weitgehender Automation, u. a. Problem der Amtshilfe bei Datenaustausch zwischen verschiedenen Behörden
2. Sitzung des KoopA am 29.01.1971 in Würzburg
Kostenverteilung bei Weitergabe sowie gemeinsamer Entwicklung und Pflege von automatisierten Verfahren (Kieler Beschlüsse)
3. Sitzung des KoopA am 24./25.09.1979 in München
KoopA-Beschluss 4-9/79: Kostenverteilung bei Weitergabe sowie gemeinsamer Entwicklung und Pflege von automatisierten Verfahren
4. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder am 21.12.1979 in Bonn
TOP 9: Kostenverteilung bei Weitergabe sowie gemeinsamer Entwicklung und Pflege von automatisierten Verfahren
5. Sitzung der Finanzministerkonferenz am 24.01.1980 in Bonn
TOP 7: Kostenverteilung bei Weitergabe sowie gemeinsamer Entwicklung und Pflege von automatisierten Verfahren – Beratungsergebnis
6. Sitzung des KoopA am 11.03.1981 in Hannover
TOP 7: Umsetzung der Kieler Beschlüsse im Kommunalbereich – Beschlußfassung – (KoopA-Beschluss 6-3/81)

Anlage 1 der Handreichung zur Anwendung der Kieler Beschlüsse

„Kieler Beschlüsse“

6. Erfahrungsaustausch EDV Bund/Länder am 9. und 10. Mai 1968 in Kiel

Protokollauszug zu TOP 2:

Möglichkeiten der Arbeitsteilung bei weitgehender Automation

u. a. Problem der Amtshilfe bei Datenaustausch zwischen verschiedenen Behörden

Der Referent, Herr Dipl. Volkswirt Pollak, ging in seinem Vortrag auf den ersten Teil des Themas ein, während der zweite Teil der anschließenden Diskussion überlassen bleiben sollte. Herr Pollak führte in seinem Referat im wesentlichen folgendes aus:

In Bund, Ländern und Gemeinden werden an vielen Stellen Aufgaben automatisiert. Es besteht hierbei jedoch die Gefahr, daß gleiche Aufgaben an mehreren Stellen gleichzeitig bearbeitet werden. Die möglichen Doppelarbeiten könnten vermieden werden und die Wirkung der von der öffentlichen Hand für die Automation eingesetzten finanziellen Mittel könnten wesentlich erhöht werden, wenn ein gut abgewogenes Aktionsprogramm vorhanden wäre.

Für eine weitgehende Arbeitsteilung wurden u. a. folgende Beispiele genannt:

- Arbeitsteilung zwischen statistischem Bundesamt und statistischen Landesämtern.
- Arbeitsteilung zwischen den Steuerverwaltungen des Bundes und der Länder.
- In der Statistik werden nicht nur die Statistikprogramme arbeitsteilig erstellt, sondern auch die Probleme der Systemplanung, Kostenberechnung und Anwendung neuer Techniken bearbeitet.
- Die Steuerverwaltung will im Ergebnis die Arbeitsabläufe der gesamten Steuerverwaltung vereinheitlichen.

Weiterhin wurden genannt:

- Arbeitsteilung in der Verbrechensbekämpfung zwischen Bundeskriminalamt und Landeskriminalämtern.
- Auf dem Gebiet der Kriegsopferversorgung soll eine überregionale Planungs- und Programmiergruppe erstellt werden.
- Auf der kommunalen Ebene gibt es die Arbeitsgemeinschaft „Kommunale Datenverarbeitung“ in Nordrhein-Westfalen und die kommunale Gemeinschaftsstelle, die sich die Förderung der Arbeitsteilung in den Gemeinden zur Aufgabe gemacht hat.
- Zu nennen wären noch die bestehenden Kontakte bei bestimmten Aufgaben zwischen den einzelnen Bundesländern. Möglichkeiten, die Arbeitsteilung zu verbessern, sind bereits auf dem letzten Erfahrungsaustausch in Stuttgart angesprochen worden.
- Ein weiterer Verstoß zur Verbesserung der Arbeitsteilung ist im April 1967 durch den Vertreter des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen gemacht worden. Danach sollte ein Überblick über die bereits automatisierten und die sich in der Vorbereitung zur Automation befindlichen Aufgaben geschaffen werden. Die Aktion sei angelaufen und im Ergebnis seien einige Anregungen zu erwarten.

Nach dem eben dargestellten Katalog kann man zu der Feststellung kommen, daß bereits viel getan wurde und vieles geplant ist, so daß der Vorwurf, die öffentliche Verwaltung würde bei der Automation zu wenig koordinieren, nicht gerechtfertigt erscheint. Trotzdem sei eine Verbesserung der Koordinierung notwendig.

Als Hindernisse auf dem Weg der Arbeitsteilung wurden aufgeführt:

1. Unterschiedliche Maschinenausstattung nach Fabrikat, Ausstattung und Kapazität,
2. verschiedene Programmiersprachen,
3. örtlich abweichende Organisationsformen,
4. unterschiedliche Automationsgrade.

Verbesserungsmöglichkeiten erarbeitet z. Zt. die KGSt durch die Systematisierung der Arbeitsteilung. Einzelheiten ergeben sich aus dem Rundschreiben 29/67 der kommunalen Gemeinschaftsstelle.

Um eine Koordinierung zu verbessern, müssen alle Aktivitäten zur Automation in den verschiedensten Verwaltungen überschaubar gemacht werden.

Abschließend wies der Referent darauf hin, die Möglichkeiten zur Verbesserung durch die Arbeitsgruppe untersuchen zu lassen, die eine Konzeptstudie erarbeiten soll und entsprechende Empfehlungen unterbreitet.

Diskussion

Es wurde erwähnt, daß man in den Arbeitsgemeinschaften Programmbibliotheken entwickeln und errichten sollte. Schwierigkeiten in den Kommunen ergäben sich aber schon daraus, daß die Kommunen keine Fachleute haben. Es wurde deshalb der Vorschlag unterbreitet, zuerst ein Gebiet herauszusuchen (z. B. Personalwesen), um für dieses Gebiet eine Arbeitsgemeinschaft zu bilden.

Es wurde gesagt, daß die Hersteller an firmenunabhängigen Arbeitsgemeinschaften wenig Interesse haben dürften, da sie befürchten müßten, daß die Verwaltungen zu Lösungen kommen, die mit der Konzeption der Herstellung nicht zu erreichen sind. Bisher gibt es wenig Fälle, in denen aus den Herstellerbibliotheken praktikable wirtschaftliche Programmlösungen genutzt werden konnten.

Herr Dieke aus Berlin betonte, ein Programmaustausch in der einfachsten Form durch Verschicken von Lochkarten oder Bändern sei beim jetzigen Stand der Technik, der Ausstattung der Anlagen und der Organisation der Verwaltungen ausgeschlossen.

Man müßte versuchen, Modellösungen zu schaffen. Eine gemeinsam erarbeitete Programmierung habe wenig Sinn, da man hier eine gleiche Maschinenkonzeption und Organisation haben muß. Es müßten also Zwischenlösungen geschaffen werden: Man sollte die Aufgabenlösung mit Diagramm in einer Art Cobol-Sprache schreiben. Es sollte also eine Darstellung der Aufgaben geschaffen werden, mit der später weitergearbeitet werden könnte. Herr Dieke schlug also folgende Lösung vor:

Ein Programmaustausch in der einfachsten Form ist unmöglich. Ein Lösungsvorschlag ist nur dann auswertbar, wenn man sich auf Normen der Darstellung einigt, und zwar nicht nur von der technischen Seite, sondern von der organisatorischen Seite her gesehen (z. B. grobes Blockdiagramm).

Als weiterer Diskussionspunkt wurde die Amtshilfe zwischen den Behörden angesehen. Bisher werden diese Angelegenheiten innerhalb der Amtshilfe abgewickelt. Wenn die Verwaltungen kommerziell betrieben werden würde, würden haushaltsmäßige Barrieren aufgebaut werden. Innerhalb der öffentlichen Verwaltungen sollte also weiterhin ein Datenaustausch unentgeltlich geschehen.

Es wurde in diesem Zusammenhang jedoch darauf hingewiesen, daß eine Bundesbehörde einer außerhalb stehenden Institution (Lastenausgleichsbank) die Möglichkeit gegeben hat, auf ihrem Gebiet ein Verfahren zu entwickeln. Dieses Verfahren wurde durch eine Weisung verbindlich gemacht. Es besteht jetzt ein Verfahren einschl. Programm. Die Bank sei jedoch – wie Herr Dieke betonte – nicht zur Herausgabe dieser Programme bereit.

Der Sprecher der Lastenausgleichsbank teilt mit, daß das Programm zusammen mit dem Land Bremen entwickelt worden sei. Als Grund für die Weigerung, das Programm herauszugeben, wurde gesagt, daß z.Zt. oftmalige Änderungen erfolgen müßten, die Programme schwer zu lesen seien und daß kein Änderungsdienst bestände.

Auch die Frage von Herrn Gebhardt, ob die Bank bereit wäre, das Programm unentgeltlich dann abzugeben, wenn es für die Lastenausgleichsbank keine Schwierigkeiten bereiten würde, wurde verneint.

Als abschließende Empfehlung zu diesem Thema wurde gesagt, daß man in Bezug auf Amtshilfe den Begriff Amtshilfe möglichst großzügig auslegen sollte und daß ein Austausch von Lösungen – soweit dieses technisch möglich sei – anzustreben sei.

„Kieler Beschlüsse“

KoopA-Sitzung am 28./29.01.1971 in Würzburg

Empfehlung des KoopA zur Kostenverteilung bei Weitergabe sowie gemeinsamer Entwicklung und Pflege von automatisierten Verfahren

1. Bund, Länder und Gemeinden haben bisher für den jeweiligen Bereich entwickelte EDV-Verfahrenslösungen (Programme) grundsätzlich ohne Erhebung von Kostenbeiträgen ähnliche interessierten anderen Stellen der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung gestellt. Dieser Praxis lag die Erkenntnis zugrunde, daß EDV-Programme zur Erfüllung der Aufgaben des jeweiligen Verwaltungsträgers entwickelt werden. Bei der Entscheidung, die dafür notwendigen Aufwendungen zu leisten, wird die Möglichkeit zusätzlicher Veräußerung dieser Programme nicht kalkuliert, weil eine Kommerzialisierung der Behördentätigkeit im Widerspruch zur Grundstruktur der öffentlichen Verwaltung stehen würde. Da die einzelnen Verwaltungsträger nicht in einem Konkurrenzkampf untereinander tätig werden, besteht auch kein Interesse daran, bessere Methoden und Verfahren nur für den eigenen Bereich zu nutzen.

Im Rahmen des allgemeinen Erfahrungsaustausches der öffentlichen Verwaltung über Fragen der automatischen Datenverarbeitung im Jahre 1968 ist festgestellt worden, daß kein Anlaß besteht, von der bisherigen Praxis einer Programmweitergabe ohne Forderung von Kostenbeteiligungen abzugehen, wobei Übereinstimmung bestand, dieses Verfahren mit den Grundsätzen der Amtshilfe zu rechtfertigen (Kieler Beschlüsse).

2. In eingehender Erörterung wurde festgestellt, daß eine Änderung der Kieler Beschlüsse nicht erforderlich und wünschenswert ist. Hierbei wurde zusätzlich berücksichtigt, daß das gemeinsame Ziel der öffentlichen Verwaltung auf dem Gebiet der automatischen Datenverarbeitung darin zu sehen ist, die weitergehende Automation zu fördern, wobei Integration, Zusammenarbeit und größtmögliche Einheitlichkeit angestrebt werden. Angesichts des bestehenden Personalengpasses und der erheblichen Kosten, die für die Entwicklung automatischer Verwaltungsverfahren aufzuwenden sind, kann dieses Ziel nur erreicht werden, wenn bereits vorliegende Programme uneingeschränkt zur allgemeinen Nutzung zur Verfügung stehen. Hierbei hat sich insbesondere gezeigt, daß unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Verwaltungsträger Geben und Nehmen sich ausgleichen werden. Es besteht auch keine Veranlassung für die Befürchtung, daß einzelne Verwaltungen ihre eigenen Leistungen zur Förderung der Automation im Hinblick darauf vermindern, daß ihnen „kostenlose“ Programme der übrigen Verwaltungen zur Verfügung stehen.
3. Bei den zur Frage einer Kostenbeteiligung angestellten Überlegungen macht es keinen Unterschied, ob Kosten für die Verfahrensentwicklung / Programmierung im Personalhaushalt für den Einsatz eigener Mitarbeiter oder im Sachhaushalt durch die Vergabe von Programmieraufträgen oder den Erwerb von Fremdprogrammen entstehen. ...
4. Das Kooperationsgremium hält für die Zukunft folgendes Verfahren für sachgerecht:
 - 4.1 Die Möglichkeiten zur Verfahrensentwicklung und Programmierung im Verbund sollen verstärkt genutzt werden. Derartige Verbundabsprachen sind auch im Hinblick auf den

Erwerb von Fremdprogrammen von allgemeinem Interesse (z.B. Stundenplanprogramme, Programme zur Berechnung von Netzplänen) mit dem Ziel anzustreben, daß die entsprechenden Leistungen von den interessierten Stellen gemeinsam angekauft werden.

Die Ergebnisse von Verbundprogrammiergemeinschaften stehen allen interessierten Stellen der öffentlichen Verwaltung kostenlos zur Verfügung.

Eine nachträgliche Beteiligung an der gemeinsamen Entwicklungsarbeit durch interessierte weitere Stellen darf nicht von der Erhebung eines Eintrittsbeitrages abhängig gemacht werden. ...

- 4.2 Alte Programme, die Stellen der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung stehen, werden auf Wunsch auch an andere Stellen dieses Bereichs ohne Erstattung eines Beitrages für ihre Entwicklung abgegeben. Soweit erforderlich, kann lediglich ein Auslagenersatz für die Anfertigung von Kopien der Programme und Programmdokumentationen in Betracht kommen.
- 4.3 Programme können oft bei interessierten Stellen nur eingesetzt werden, sofern eine entsprechende Hilfestellung bei der Einführung durch die programmierende Stelle gewährt wird. Diese Einrichtungshilfe wird in der Regel die Umstellungsarbeit nachhaltig wirtschaftlich beeinflussen und oftmals sogar unabdingbar sein.

Es besteht Übereinstimmung, daß für Leistungen, die über die bloße Weitergabe von Programmen und eine allgemein übliche Unterstützung hinausgehen, im Einzelfall zwischen den beteiligten Stellen Absprachen getroffen werden müssen, ob und in welchem Umfang eine derartige Einrichtungshilfe geleistet werden kann, wobei die vorstehenden Regelungen zu 4.1 und 4.2 die etwaige Erstattung von Kosten für die Einrichtungshilfe nicht ausschließen sollen.

„Kieler Beschlüsse“

KoopA-Sitzung am 24./25.09.1979 in München

Kostenverteilung bei Weitergabe sowie gemeinsamer Entwicklung und Pflege von automatisierten Verfahren

KoopA-Beschluss 4-9/79

1. Der Kooperationsausschuss ADV Bund/Länder/kommunaler Bereich hält an den Grundsätzen seiner Empfehlungen zur Weitergabe von ADV-Verfahren fest. Entsprechend diesen Beschlüssen überlassen Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, von ihnen zur Erfüllung dieser Aufgaben allein oder im Verbund erstellte Programme (Eigenentwicklung oder Fremdentwicklung im Auftrag; Nutzung, "Anmietung" oder „Kauf“ von Standard-Programmen) im Rahmen der insoweit bestehenden allgemeinen Gegenseitigkeit einer anderen Stelle die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt grundsätzlich ohne Kostenverrechnung, soweit daran ein übertragbares Nutzungsrecht besteht. Auslagen für die Anfertigung von Kopien und für Einrichtungshilfe können verlangt werden.

Eine Haftung für Fehler im überlassenen Programm soll ausgeschlossen sein.

2. Bei gemeinschaftlicher Programmpflege tragen die an der Pflegegemeinschaft Beteiligten den laufenden Pflegeaufwand anteilig ab Beginn des Beitrittsjahres. Bei nachträglichem Beitritt kann zum Ausgleich der damit verbundenen Belastungen vom Beitretenden zusätzlich ein einmaliger Beitrag bis zur Höhe seines Anteils an dem Pflegeaufwand des Beitrittsjahres verlangt werden.

Die Verrechnung des Aufwandes für die gemeinsame Pflege von Programmen erfolgt aufgrund von Quoten, die einen ausgewogenen Interessenausgleich zwischen den Beteiligten gewährleisten. Hierbei sollen die Nutzungsintensität, die Leistungsfähigkeit und die Anzahl der Beteiligten angemessen berücksichtigt werden.

3. Werden Programme gemeinschaftlich entwickelt und sollen die dadurch entstehenden Kosten aufgrund einer Vereinbarung verteilt werden, gelten die Empfehlungen zur Deckung des Pflegeaufwandes entsprechend.
4. Der Vorsitzende des Kooperationsausschusses ADV unterrichtet gemäß § 6 Abs. 6 Satz 2 der Geschäftsordnung die Innenministerkonferenz (unter Bezugnahme auf ihren Beschluss vom 25.11.1977) und die Finanzministerkonferenz über den gefassten Beschluss.

Begründung:**1. Notwendigkeit der Kooperation**

Die automatisierte Datenverarbeitung (ADV) hat für die öffentliche Verwaltung eine besondere Bedeutung als wichtiges technisches Hilfsmittel zur Rationalisierung im umfassenden Sinne. Daher werden in allen öffentlichen Verwaltungen große Anstrengungen unternommen, neue Anwendungsbereiche für die ADV zu erschließen.

Da die vorhandenen personellen und sachlichen Kapazitäten für die Entwicklung und Pflege von automatisierten Verfahren nicht ausreichen, um den – infolge der weiteren Förderung der Anwendung der ADV – ständig steigenden Bedarf zu decken, sind die öffentlichen Verwaltungen seit langem bestrebt, durch Kooperation die Leistungen bei der Anwendung der ADV zu steigern. Neben vielfältigen, mehr allgemeinen Aktivitäten (z.B. Erfahrungsaustausch, Abstimmung in grundsätzlichen Angelegenheiten) ist hier insbesondere die verfahrensbezogene Kooperation zu nennen; ihre hauptsächlichen Formen sind

- die Überlassung von Programmen an andere öffentliche Verwaltungen (Programmaustausch),
- der Zusammenschluß mehrerer öffentlicher Verwaltungen mit dem Ziel, gemeinsam ein automatisiertes Verfahren zu entwickeln (Entwicklungsverbund),
- der Zusammenschluß mehrerer öffentlicher Verwaltungen mit dem Ziel, gemeinsam ein bestehendes automatisiertes Verfahren zu pflegen (Pflegeverbund).

2. Prinzip der allgemeinen Gegenseitigkeit

Das Prinzip der allgemeinen Gegenseitigkeit führt zum Verzicht auf Kostenverrechnung und fördert damit die Kooperation. Es ist für die Kooperation bei der Anwendung der ADV auch vernünftig:

- Die jeweilige öffentliche Verwaltung entwickelt automatisierte Verfahren zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie kann bei der Entscheidung, die dafür notwendigen Aufwendungen zu leisten, die Möglichkeit von Veräußerungserlösen nicht einkalkulieren, weil eine derartige Kommerzialisierung der Behördentätigkeit im Widerspruch zur Grundstruktur der öffentlichen Verwaltung stehen würde.
- Da die öffentlichen Verwaltungen nicht in einem Konkurrenzkampf untereinander tätig werden, besteht auch kein Interesse daran, bessere Methoden und Verfahren nur für den eigenen Bereich zu nutzen.
- Es hat sich bisher gezeigt, dass unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der einzelnen öffentlichen Verwaltungen Geben und Nehmen sich ausgleichen.
- Es besteht keine Veranlassung für die Befürchtung, dass einzelne Verwaltungen ihre eigenen Leistungen zur Förderung der Automation im Hinblick darauf vermindern, dass ihnen „kostenlos“ Programme der übrigen Verwaltungen zur Verfügung stehen.

3. Rahmenbedingungen

Automatisierte Verfahren bestehen aus organisatorischen Regelungen und Programmen (Programm als eine zur Lösung einer Aufgabe vollständige Anweisung zusammen mit allen erforderlichen Vereinbarungen - DIN 44300 Nr. 40), die insgesamt den Einsatz von DV-Anlagen zur Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ermöglichen. Es wird die Auffassung vertreten, dass Programme vermögenswerte Gegenstände sind.

Der Bund hat gem. § 63 Abs. 3 Satz 2 BHO in § 4 Abs. 5 des Haushaltsgesetzes 1979 zugelassen, dass Bundesdienststellen Software unentgeltlich an andere Stellen der öffentlichen Verwaltung abgeben können, soweit Gegenseitigkeit besteht.

4. Ergänzung der bisherigen Beschlüsse

Bereits in Beratungen des Erfahrungsaustausches ADV Bund/Länder/Kommunaler Bereich am 9./10.5.1968 in Kiel ist festgestellt worden, dass kein Anlass besteht, von der bis dahin geübten Praxis einer Programmweitergabe ohne Kostenverrechnung abzugehen (sog. Kieler Beschlüsse).

Diese Grundsätze sind in den Sitzungen des Kooperationsausschusses Bund/Länder/kommunaler Bereich am 5.11.1970 in Hamburg und am 28./29.1971 in Würzburg bestätigt worden. Zusätzlich wurde empfohlen, die Möglichkeiten zur Verfahrensentwicklung und Programmierung im Verbund stärker zu nutzen. Die Ergebnisse von Verbund-Programmier-Gemeinschaften sollen allen interessierten Stellen der öffentlichen Verwaltung kostenlos zur Verfügung stehen. Eine nachträgliche Beteiligung an der gemeinsamen Entwicklungsarbeit durch interessierte weitere Stellen darf nicht von der Erhebung eines Eintrittsbeitrages abhängig gemacht werden.

Die Innenministerkonferenz hat in ihrer Sitzung am 10.9.1971 in Bonn die Beschlüsse gebilligt.

Die mit den Kieler Beschlüssen aufgestellten und mit den Beschlüssen von Hamburg und Würzburg konkretisierten Grundsätze haben sich bewährt und sind auch weiterhin gültig; die materielle Aussage wird daher unter Ziff. 1 wiederholt.

In den bisherigen Beschlüssen ist der Pflegeverbund nicht berücksichtigt. Es gibt jedoch - im wesentlichen als Ergebnis erfolgreicher Arbeiten in Entwicklungsgemeinschaften - immer häufiger Pflegegemeinschaften (in den unterschiedlichsten Organisationsformen, z. B. zentrale Pflege durch eine Stelle, arbeitsteilige Pflege durch alle oder mehrere Beteiligte, Vergabe der Pflegearbeiten an externe Auftragnehmer). Die bisher geltenden Grundsätze müssen daher entsprechend ergänzt werden. Da die Pflege von automatisierten Verfahren eine Daueraufgabe im Interesse der Nutzer ist, muss bei dezentraler oder zentraler Pflege der erforderliche Pflegeaufwand sachgerecht auf die Beteiligten verteilt werden. Ziffer 2 des Beschlusses stellt daher diesen Grundsatz auf und nennt zugleich Kriterien, nach denen der Pflegeaufwand auf die Beteiligten verteilt werden kann.

5. Kriterien für die Verteilung des Pflegeaufwands

Die in Absatz 2 der Ziff. 2 des Beschlusses genannten Kriterien stehen nebeneinander. Es ist denkbar, dass nur ein Kriterium oder eine Kombination von zwei oder allen Kriterien benutzt werden, um den Pflegeaufwand zu verteilen. Die Wahl der Kriterien richtet sich nach dem Gegenstand der Pflege (bei manchen automatisierten Verfahren kann die Nutzungsintensität nicht festgestellt werden) und den Interessen der Beteiligten.

Es hat sich in den eingehenden Erörterungen zur Vorbereitung des Beschlusses herausgestellt, dass die lediglich einen groben Anhaltspunkt bietenden Kriterien in dem Beschluss nicht durch eine alle Gesichtspunkte abdeckende Rechenformel ersetzt werden können, weil es keinen objektiven Maßstab dafür gibt, welches Kriterium wann und in welchem Verhältnis mit anderen zusammen die Verteilung bestimmt.

Ausdruck der Nutzungsintensität könne z. B. Fallzahlen oder Anzahl der Betten oder Verpflegungstage in Krankenhäusern sein.

Die Leistungsfähigkeit kann z. B. durch den Verteilerschlüssel ausgedrückt werden, der dem Königsteiner Staatsabkommen zugrunde liegt.

Bei der Anwendung der Kriterien und insbesondere bei der Ausgestaltung des Abrechnungsverfahrens sollte nicht nach perfektionistischen Lösungen gesucht werden.

Ein Schlüssel für die Verteilung des Pflegeaufwands auf die Beteiligten ist kein Präjudiz für andere Regelungen, insbesondere das Gewicht der Beteiligten im Entscheidungsprozess.

6. Anwendung beim Entwicklungsverbund

Wenn bei einem Entwicklungsverbund die Kosten oder sonstigen Leistungen der Beteiligten nach einem besonderen Verfahren auf die Beteiligten verteilt werden sollen, gelten hierfür die für die Deckung des Pflegeaufwandes aufgestellten Kriterien.

„Kieler Beschlüsse“

Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder am 21.12.1979 in Bonn

TOP 9: Kostenverteilung bei Weitergabe sowie gemeinsamer Entwicklung und Pflege von automatisierten Verfahren

Beschluss:

Die Innenministerkonferenz nimmt von dem Beschluß des Kooperationsausschusses ADV Bund/Länder/kommunaler Bereich (KoopA ADV) vom 24./25.09.1979 Kenntnis und bittet den Vorsitzenden der Innenministerkonferenz, die Finanzministerkonferenz entsprechend zu unterrichten.

„Kieler Beschlüsse“

Sitzung der Finanzministerkonferenz am 24.01.1980 in Bonn

TOP 7: Kostenverteilung bei Weitergabe sowie gemeinsamer Entwicklung und Pflege von automatisierten Verfahren

Beratungsergebnis:

1. Die Finanzministerkonferenz nimmt den Beschluss des Kooperationsausschusses ADV Bund/Länder/kommunaler Bereich vom 24./25.09.1979 zur Kenntnis. (11:0)
2. Die Finanzministerkonferenz hält eine unentgeltliche Überlassung von ADV-Programmen innerhalb der öffentlichen Verwaltung für zulässig, soweit Gegenseitigkeit besteht. Besondere Vereinbarungen im Rahmen von Verbundlösungen bleiben hiervon unberührt.

Im Hinblick auf § 63 BHO/LHO bedarf die unentgeltliche Überlassung von ADV-Programmen einer haushaltsrechtlichen Absicherung.

Die erforderliche Gegenseitigkeit wird dann als gegeben angesehen, wenn die Beteiligten haushaltsrechtliche Regelungen für eine unentgeltliche Überlassung von ADV-Programmen getroffen haben. (11:0)

3. Die Finanzministerkonferenz spricht sich mehrheitlich bei einer Verteilung von Kosten unter den Ländern grundsätzlich für die Anwendung des „Königsteiner Schlüssels“ als Maßstab für die Verteilung des Entwicklungs- und Pflegeaufwandes bei gemeinsamer Entwicklung und Pflege automatisierter Verfahren aus. (7:3:1)

Regelungen über die Aufteilung von Kosten für Kooperation innerhalb der Steuer-verwaltungen bleiben unberührt. (10:0:1)

4. Der Vorsitzende der Finanzministerkonferenz wird gebeten, den Bundesfinanzminister, den Vorsitzenden der Innenministerkonferenz und den Vorsitzenden des Kooperationsausschusses ADV entsprechend zu unterrichten. (11:0)

Anlage 6 der Handreichung zur Anwendung der Kieler Beschlüsse

„Kieler Beschlüsse“

Sitzung des KoopA am 11.03.1981 in Hannover

TOP 7: Umsetzung der Kieler Beschlüsse im Kommunalbereich – Beschlußfassung –

KoopA-Beschluss 6-3/81:

1. Der KoopA sieht die Notwendigkeit, dass bei der Anwendung der modifizierten „Kieler Beschlüsse“ (KoopA-Beschluss 4-9/79 vom 24./25.09.1979) auch für den Kommunalbereich und sonstige durch Ermächtigungsklauseln in den Haushaltsgesetzen nicht zu erfassende Stellen den von der Finanzministerkonferenz am 24.01.1980 definierten Vorgaben Rechnung getragen wird.
2. Die Innenminister der Länder werden daher gebeten - soweit erforderlich -, entsprechend den Bestimmungen der Gemeinde- und Kreisordnungen, durch Runderlass die unentgeltliche Programmweitergabe auch für den Kommunalbereich haushaltsrechtlich abzusichern.
3. Der Bund und die Länder werden außerdem gebeten zu prüfen, in welcher Weise sonstigen Stellen, die dem Haushaltsrecht unterliegen, für die eine Ermächtigung durch Haushaltsgesetz zur unentgeltlichen Weitergabe von Programmen aber nicht unmittelbar gilt, die Anwendung der Kieler Beschlüsse ermöglicht werden kann.
4. Bei gemischten staatlich-kommunalen Datenverarbeitungsorganisationen und/oder beim Einbezug der kommunalen Datenverarbeitung in die staatliche Haushaltswirtschaft sollte die Ermächtigungsklausel für die Anwendung der „Kieler Beschlüsse“ im Haushaltsgesetz so gefasst werden, dass dadurch auch der Bereich der staatlich finanzierten kommunalen Datenverarbeitung abgedeckt wird.