

Kreisausschuss:

17.11.2025

Tagesordnungspunkt: 19

IT-Infrastruktur der Kreisverwaltung;
Schaffung einer landesweit
standardisierten IT-Basisinfrastruktur

Vorlage-Nr.:

0235/XI

Sachlage:

I. Ausgangslage

Die Landkreise in Deutschland stehen angesichts wachsender regulatorischer Anforderungen, eines dramatischen IT-Fachkräftemangels, steigender Kosten sowie zunehmender Cyberbedrohungen vor einem strukturellen Wendepunkt auch im Bereich der bisherigen IT-Strukturen. Hinzu kommt die steigende Bedeutung der Digitalisierung in allen Verwaltungsprozessen, die angesichts der Künstlichen Intelligenz in nicht absehbaren Entwicklungszyklen voranschreitet. Weder die 294 Landkreise noch die öffentliche Hand insgesamt sind bisher ausreichend auf die veränderte Ausgangslage vorbereitet.

Ziel ist deshalb der Aufbau einer standardisierten und zentralen IT-Basisinfrastruktur, die durch einen leistungsfähigen IT-Dienstleister bereitgestellt wird. Diese neue Struktur soll hohe IT-Sicherheit, Wirtschaftlichkeit und Zukunftsfähigkeit gewährleisten – bei gleichzeitig geringerer personeller Belastung auf kommunaler Ebene. Die schrittweise Harmonisierung und Konsolidierung der IT-Landschaften der Landkreise auf eine gemeinsame Infrastruktur schaffen die Voraussetzungen für resiliente und zukunftsfähige Kreisverwaltungen. Über ein sogenanntes Vorprojekt soll ein tragfähiger Weg für den Westerwaldkreis – gemeinsam mit anderen Landkreisen in Deutschland – für eine zukunftsfähige IT-Struktur entwickelt werden. Das Vorprojekt soll dafür die Voraussetzungen einer späteren Migration für die Kreispolitik sachgerecht und fundiert aufbereiten.

II. Herausforderungen

Das bisherige weitgehend dezentrale IT-Modell vieler Landkreise gerät absehbar an seine Grenzen. Zunehmende IT-Anforderungen (z. B. in Bezug auf Regulatorik wie durch das Onlinezugangsgesetz, die Registermodernisierung oder die IT- und Datensicherheit), nicht-leistungsfähige, kostenintensive und nicht-vernetzte IT-Infrastrukturen, fehlende finanzielle Mittel sowie komplexe, heterogene und nicht-standardisierte Anwendungen stellen die Landkreise vor große Herausforderungen.

Der öffentliche Dienst insgesamt steht weiterhin vor einer erheblichen Herausforderung

durch den Fachkräftemangel, insbesondere im IT-Bereich. Derzeit fehlen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene etwa 39.000 Fachkräfte in Informatik- und IT-Berufen. Diese Problematik wird sich in den kommenden Jahren weiter verschärfen: Prognosen zufolge könnte die Lücke im Jahr 2030 auf rund 140.000 fehlende IT-Fachkräfte ansteigen.

Eine weitere Herausforderung liegt im Bereich der Informationssicherheit. Bezugnehmend auf den „Bericht zur Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2023“ des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) wurden monatlich durchschnittlich zwei Kommunalverwaltungen oder kommunale Betriebe Opfer von Ransomware-Angriffen. Kommunen waren insgesamt nach Aussagen des BSI überproportional häufig von Cyber-Angriffen betroffen. Das betraf in der Vergangenheit auch verschiedene Landkreise, beispielsweise den Rhein-Pfalz-Kreis oder den Landkreis Anhalt-Bitterfeld. Die Vorfälle haben zu Schwierigkeiten bei der Aufgabenerledigung für Bürger und Unternehmen, sowie hohen Kosten und Aufwänden in den Landkreisen selbst geführt.

Ergänzend lässt sich festhalten, dass auch kleine und mittelgroße kommunale IT-Dienstleister von erfolgreichen Cyber-Angriffen betroffen sind. Ende Oktober 2023 wurde beispielsweise der kommunale IT-Dienstleister Südwestfalen-IT (SIT) Opfer eines Ransomware-Angriffs. Im Oktober 2024 teilte die SIT mit, dass rund 98 % der durch den Angriff ausgefallenen Dienstleistungen wiederhergestellt worden seien. Die Bewältigung des Vorfalls kostete circa drei Millionen Euro, hinzu kommen Gebührenaufschläge. Auf Basis des veröffentlichten Forensikberichts wurde deutlich, dass vielfältige Sicherheitsmaßnahmen von der SIT nicht getroffen wurden. Letztlich muss davon ausgegangen werden, dass Kommunen sowie kleine und mittlere kommunale IT-Dienstleister im ländlichen Raum kaum die benötigten IT-Experten gewinnen können. In Zukunft wird sich das vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels noch verschärfen. Der Vorfall unterstreicht die Bedeutung einer hohen Informationssicherheit zur Gewährleistung der vollen Handlungsfähigkeit der Kreisverwaltung, da bereits ein Großteil der Arbeit auf IT-basierten Prozessen aufbaut.

III. Bund und Länder bieten keine Alternativen

Die Länder und der Bund haben bislang aus Sicht des Deutschen Landkreistages keine validen Hinweise darauf gegeben, dass sie bereit und in der Lage wären, den Kommunen eine informationssichere und leistungsfähige Umgebung für den Betrieb der kommunalen Informationstechnik zur Verfügung zu stellen. Der Bund sieht sich daran aus Sicht des Deutschen Landkreistages – zu Recht – aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert. Die Länder wiederum stehen bei den Planungen zu landeseigenen standardisierten und zentralen IT-Basisinfrastruktur noch am Anfang bzw. können die Leistungsfähigkeit über eigene Dienstleister für die Kommunen nicht erbringen. Teilweise scheitern sie bereits innerhalb des Landes. Die Deutsche-Verwaltungscloud-Strategie stellt lediglich einen gemeinsamen regulatorischen Rahmen für Mindestanforderungen an Cloud-Dienstleistungen aus öffentlicher Hand bereit, den einzuhalten jede föderale Ebene angehalten ist. Ergänzt wird diese um ein Cloud-Service-Portal, welches sich auf den Bezug von bisher wenigen Einzellösungen öffentlicher IT-Dienstleister fokussiert.

Entwicklungen zur sogenannten Delos-Cloud (einer Cloudumgebung ausschließlich für den öffentlichen Dienst in Deutschland) umfassen lediglich den Betrieb von Cloudverfahren, die es bisher im Bereich der kommunalen Fachanwendungen kaum gibt. Im Wesentlichen soll der Bezug von Microsoft 365 ermöglicht werden. Dabei ist ein Preisaufschlag in Höhe von 15 % im Vergleich zur Public Cloud (also dem direkten Bezug von Microsoftprodukten aus der öffentlichen Cloudumgebung) verkündet worden.

IV. Kommunalverantwortete und steuerbare gemeinsame Initiative als Lösungsansatz

Die Landkreise sollten somit selbst tätig werden und leistungsfähige Strukturen schaffen. Darüber hinaus kann durch ein eigenes Vorgehen stärker auf die kommunalen Bedarfe und über adäquate Governancestrukturen die Steuerungsfähigkeit sicherstellen. Vor dem skizzierten Hintergrund wurde auf Initiative des Deutschen Landkreistages eine Bedarfserhebung zum Zielbild der kommunalen IT initiiert, die im Rahmen eines Investitionsförderungsprojektes durch das Bundesfinanzministerium finanziert wurde. Über Workshops in einzelnen Landesverbänden und eine Umfrage wurden die Bedarfe in den Landkreisen erhoben. Im Ergebnis konnte die Notwendigkeit für einen neuen zukunftsfähigen Ansatz für die IT in den Landkreisen bestätigt werden, welcher sich durch eine standardisierte und zentrale IT-Basisinfrastruktur auszeichnet. Hierfür bedarf es eines leistungsfähigen IT-Dienstleisters, welcher für die Landkreise den Vorteil der Förderung des Aufbaus einer modernen IT-Abteilung mit niedrigeren personellen Kapazitäten im Systembetrieb bietet. Die Landkreise würden zusätzlich von einem umfangreichen Leistungsangebot profitieren.

Im Rahmen des skizzierten Vorhabens auf Ebene des Deutschen Landkreistages hat der Landkreistag Rheinland-Pfalz mit der Finanz Informatik (dem zentralen IT-Dienstleister und Digitalisierungspartner der Sparkassen-Finanzgruppe) auf Grundlage seiner Digitalstrategie eine Untersuchung – inwieweit eine Konsolidierung auf eine standardisierte und zentrale IT-Basis-Infrastruktur den bestehenden Handlungsbedarfen Rechnung tragen kann – initiiert.

Ziel der durchgeführten Untersuchung in Rheinland-Pfalz war die grundsätzliche Prüfung der Rahmenbedingungen und eines Vorgehens zur Schaffung einer standardisierten und zentralen IT-Basis-Infrastruktur. Es wurde ein ganzheitlicher strategischer Architekturansatz zur Erreichung messbarer Effekte hinsichtlich Qualität, Wirtschaftlichkeit und IT-Sicherheit verfolgt. Dies sind die maßgeblichen Gründe für das Erproben eines neuen Ansatzes. Kosteneinsparungen sind unmittelbar nicht zu erwarten, sie ergeben sich gegebenenfalls mittelfristig durch die Reduzierung eigener Personalaufwände und die gebündelte IT-Betreuung zahlreicher Landkreise.

Strategischer Ansatz bedeutet hier:

- Kein Bezug "einzelner" IT-Leistungen, sondern
- Harmonisierung, Standardisierung und Konsolidierung bestehender, heterogener IT-Infrastrukturen schrittweise auf einen Standard.

In einem ersten Schritt wurde eine interne Bestandsaufnahme der Landkreise zu der aktuellen IT-Infrastruktur und der eingesetzten Systeme durchgeführt. Ziel war es, Transparenz über die aktuell eingesetzten IT-Komponenten und Anwendungen zu erhalten und zu untersuchen, mit welchem zeitlichen und monetären Aufwand, eine Konsolidierung auf eine standardisierte IT-Basis-Infrastruktur erfolgen kann. Dies beinhaltete detaillierte Untersuchungen und einzelne Termine vor Ort, Darstellungen von konkreten nächsten Schritten, die bis hin zu einer Migration der IT-Infrastrukturen von Landkreisen hin zu einem leistungsfähigen IT-Dienstleister abzielen. Folgende Themenbündel wurden behandelt:

- Netzinfrastruktur (z. B. Netzwerkleistungen, Internetdienste),
- Kommunikation & Kollaboration (z. B. Mail, Kalender, gemeinsame Dateibearbeitung, Webkonferenzen, Installation und Betrieb digitale Geräte),
- Arbeitsplatz (z. B. Plattform für den Betrieb von Arbeitsplatzanwendungen, standardisierte Installationen, Virenschutz),
- Anwendungsbetrieb (z. B. Bereitstellung von Servern).

Mit den Landkreisen in Rheinland-Pfalz wurde dabei ein IT-Leistungskatalog entwickelt und validiert. Der entwickelte IT-Leistungskatalog für die Landkreise in Rheinland-Pfalz umfasst die oben genannten vier Themenbündel. Diese Themenbündel bestehen wiederum aus einzelnen Modulen und können in Grundmodule und optionale Module unterteilt werden. Grundmodule sind bei einer Auftragsvergabe im Sinne eines strategischen Architekturbildes

mindestens zu beauftragen. Dazu müssen alle Leistungen auf die aktuellen Herausforderungen in Bezug auf IT-Sicherheit einzahlen und zertifizierte IT-Sicherheit gewährleistet werden. Hier sind insbesondere ein Cyber Defense Center, aber auch Leistungen wie das Sicherheitsarchitekturmanagement und Sicherheitsaudits zu nennen.

Nach den derzeitigen Erkenntnissen der bisherigen Untersuchungen aus Rheinland-Pfalz kann den Herausforderungen der Landkreise in Bezug auf IT- und Datensicherheit, Digitale Vernetzung, Investitionsstau und Digitalisierungsbedarf sowie dem IT-Personalmangel erfolgreich begegnet werden. Eine Zusammenarbeit mit einem leistungsfähigen IT-Dienstleister kann zu einer Migration auf eine standardisierte und zentrale IT-Basis-Infrastruktur führen. Gleichzeitig findet durch die Landkreise eine Konsolidierung der Anwendungen (1-Produkt-Strategie des Landkreistages Rheinland-Pfalz) statt sowie der Blick auf stärkeres Vernetzungspotenzial innerhalb der Anwendungen.

Die Erfahrungen aus den Erstanalysen im Jahr 2024 führten zu einer insgesamt sehr positiven Bewertung. Die beteiligten Landkreise sprachen sich für die weitere Verfolgung der Etablierung einer standardisierten und zentralen IT-Basis-Infrastruktur aus.

V. Vorprojekt und Rahmenvereinbarung des Deutschen Landkreistages

Aufbauend auf den Erfahrungen in Rheinland-Pfalz konnte auch in weiteren Bundesländern Interesse erzeugt werden. Im nächsten Schritt soll über verschiedene Landkreise ein sogenanntes Vorprojekt durchgeführt werden. Dafür ist eine Ausschreibung notwendig. Im Rahmen des Vorprojektes erfolgt eine Validierung der in den bisherigen oben skizzierten Untersuchungen getroffenen Annahmen, eine detaillierte Analyse und Bewertung der IST-Situation der Landkreise und die Erstellung einer Migrationsplanung auf eine zentrale IT-Basis-Infrastruktur (inkl. Kostenindikation). Durch den Rahmenvertrag soll eine spätere Migration der Auftraggeber zu einem leistungsfähigen Auftragnehmer mit einer standardisierten und zentralen IT-Basisinfrastruktur vorbereitet werden. Dafür bedarf es bei den Auftraggebern jeweils vorbereitender Projekte, im Folgenden Vorprojekt genannt.

Das Vorprojekt ist als umfassendes Analyse-, Planungs- und Beratungsprojekt konzipiert, das die Grundlage für eine spätere Migration auf eine standardisierte und zentrale IT-Basisinfrastruktur schaffen soll. Dazu wird die Ist-Situation der Landkreise detailliert bewertet und ein verbindliches Angebot für die Landkreise für eine Migration auf eine standardisierte und zentrale IT-Basisinfrastruktur erstellt. Es geht dabei nicht nur um die technische Betrachtung, sondern auch um organisatorische, rechtliche und wirtschaftliche Aspekte. Der Projektumfang ist daher bewusst breit gefasst, um ein ganzheitliches Verständnis der Ausgangssituation zu ermöglichen und tragfähige Migrationspfade zu entwickeln. Auf Basis dieser Analyse soll eine konkrete und umsetzbare Migrationsplanung entstehen. Diese umfasst nicht nur die Zielarchitektur für die neue zentrale IT-Infrastruktur, sondern auch eine detaillierte Umsetzungsplanung, Zeitpläne, Aufwandsschätzungen, Investitions- und Betriebskosten sowie eine Beschreibung der notwendigen Mitwirkungspflichten der Landkreise.

Die zentrale IT-Infrastruktur, die als Ergebnis des Gesamtprozesses aufgebaut werden soll, adressiert folgende Themenfelder: Netzinfrastrukturen, Digitale Arbeitsplätze, Kommunikation & Kollaboration und Serverbetrieb. Alle diese Bereiche sind für die tägliche Verwaltungsarbeit essenziell und müssen integrativ betrachtet werden. Zusammenfassend dient das Vorprojekt der strategischen und operativen Vorbereitung eines großangelegten Migrationsprozesses. Es soll sicherstellen, dass die betroffenen Landkreise auf Basis fundierter Entscheidungsgrundlagen und klar definierter technischer sowie (eigener) organisatorischer Zielbilder in die zentrale Infrastruktur überführt werden können. Die Ergebnisse des Projekts bilden somit die unverzichtbare Basis für eine abschließende Entscheidung des Kreisausschusses wie für die spätere Umsetzung und den erfolgreichen Betrieb einer modernen, einheitlichen IT-Landschaft für die Landkreise. Für das Vorprojekt selbst ist mit circa einem Jahr Laufzeit zu rechnen. Die IT der Kreisverwaltung wird genauso gefordert wie die Fachberei-

che eines Landkreises, besonders die Zentralabteilung und die unmittelbare Umgebung der politischen Führung. Am Ende des Vorprojektes liegt die Entscheidung bei dem jeweiligen Landkreis, ob er den nächsten Schritt der Migration weitergehen möchte. Der Deutsche Landkreistag prüft hierfür die vergaberechtlichen Möglichkeiten. Für eine Migration auf eine standardisierte und zentrale IT-Basis-Infrastruktur ist auf Basis der aktuellen Erkenntnisse mit einer Migrationsdauer von ca. 1,5 Jahren zu planen.

Die Landesverbände baten zur Bündelung der Aufwände für den Prozess der Ausschreibung den Deutschen Landkreistag mit der weiteren Begleitung des Vorgehens. Der Deutsche Landkreistag hat dafür einen Präsidiumsbeschluss herbeigeführt. Die Kosten der Ausschreibung werden aus dem DLT-Haushalt getragen. In der 317. Präsidialsitzung am 25./26.3.2025 im Landkreis Friesland hat das Präsidium des Deutschen Landkreistages zur Ermöglichung der Rahmenvereinbarung folgenden Beschluss getroffen:

1. Das Präsidium unterstützt die geplante Ausschreibung für ein Vorprojekt in Vorbereitung einer Migration zu einem leistungsfähigen IT-Dienstleister insbesondere in den Landesverbänden Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt. Die Ausschreibung soll auch die Möglichkeit für den Bezug der Leistungen für Landkreise aus weiteren Landesverbänden insbesondere für solche ohne eigenen leistungsfähigen IT-Dienstleister schaffen. Die in den Vorprojekten erzielten Erfahrungen sollen weiteren interessierten Landkreisen eine Entscheidungsgrundlage bieten und transparent dargestellt werden.
2. Das Präsidium empfiehlt die Beauftragung der Ausschreibung für ein Vorprojekt durch den Deutschen Landkreistag.

Auf dem Beschluss aufbauend wurde mit der Rechtsanwaltskanzlei Becker Büttner Held Rechtsanwälte Steuerberater Unternehmensberater PartGmbH die EU-weite Ausschreibung durchgeführt, welche sich noch in einem aktiven Status befindet. Der Kostenumfang für das Vorprojekt wird derzeit auf ca. 190.000 € / Brutto geschätzt.

Der Deutsche Landkreistag stellt parallel über EU-Mittel die Auftraggeberfähigkeit der beteiligten Landkreise sicher und wird das Projekt mit externer Beratung begleiten. Im Fokus steht explizit die Übertragung der Erkenntnisse auf weitere Landkreise.

Die notwendigen Haushaltsmittel stehen bei der Buchungsstelle 1.1.4.4.1.562400, Haushaltsjahr 2025, zur Verfügung. Eine Übertragung auf das Haushaltsjahr 2026 ist angezeigt, da ein Projektstart nicht mehr im laufenden Jahr erfolgen kann.

Beschlussvorschlag:

Der Kreisausschuss beschließt den Einzelabruf aus der Rahmenvereinbarung des Deutschen Landkreistages für Beratungsleistungen zur Migrationsplanung auf eine standardisierte und zentrale IT-Basisinfrastruktur.