

## Gewerbe 3.0, Ablösung des Gewerbe- und Gaststättenverfahrens

### Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 11580

#### 2 Anlagen

- Stellungnahme SKA
- Stellungnahme GPR

#### Beschluss des IT-Ausschusses vom 17.10.2018 (VB)

Öffentliche Sitzung

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Vortrag des Referenten.....</b>	<b>2</b>
Zusammenfassung.....	2
1. IST-Zustand.....	3
2. Analyse des IST-Zustandes.....	4
3. SOLL-Zustand und Entscheidungsvorschlag.....	7
3.1. Lösungsalternativen.....	7
3.2. Entscheidungsvorschlag.....	7
3.3. Begründung des Entscheidungsvorschlags.....	8
3.4. Weitere Schritte.....	10
3.5. Zeitplanung.....	10
3.6. Vollkosten (IT-Sicht).....	11
3.7. Feststellung der Wirtschaftlichkeit.....	11
3.7.1. Ergebnisse der IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.....	11
3.7.2. Erläuterung der IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.....	11
3.7.3. Weitergehende Wirtschaftlichkeit gemäß RWR.....	13
4. Datenschutz / Datensicherheit / IT-Sicherheit.....	13
5. IT-Strategiekonformität und Beteiligung.....	13
6. Sozialverträglichkeit.....	13
7. Darstellung der Kosten und der Finanzierung.....	14
7.1. Zahlungswirksame Kosten im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit.....	14
7.2. Finanzierung.....	14
8. Beteiligungen / Stellungnahmen der Referate.....	14
<b>II. Antrag des Referenten.....</b>	<b>15</b>
<b>III. Beschluss.....</b>	<b>15</b>

## I. Vortrag des Referenten

### Zusammenfassung

Das IKT-Vorhaben „Gewerbe 3.0, Ablösung des Gewerbe- und Gaststättenverfahrens“ wird im IKT-Vorhabensplan unter der Nummer KVR\_ITV\_186 geführt.

Ziel des Vorhabens ist es, bis 2021 eine einheitliche IT-Unterstützung für zwei thematisch eng verbundene Fachbereiche des KVR einzuführen. Die Geschäftsprozesse der Bereiche Gewerbe, mit Reisegewerbe, und Gaststätten sollen mit einem einheitlichen IT-System unterstützt werden. Die drei bisher getrennten Fachverfahren werden durch eine integrierte IT-Lösung ersetzt.

Die derzeitigen Fachverfahren basieren auf 30 Jahre alten Technologien, aus denen it@M den Ausstieg plant. Die Altverfahren entsprechen zudem nicht hinreichend dem Standard „Lateinische Zeichen in UNICODE“, weder hinsichtlich der Speicherung und Verarbeitung der notwendigen diakritischen Zeichen, noch hinsichtlich der korrekten Übergaben an Systemschnittstellen zu anderen Systemen innerhalb und außerhalb der Landeshauptstadt München (LHM). Änderungen an den Einzelsystemen sind unwirtschaftlich, da man aus der alten Technologie in jedem Fall aussteigen muss und die notwendige aber sehr aufwändige Anpassung der Altsysteme an aktuelle Standards wie UNICODE und gesetzliche Neuerungen aus der Fachlichkeit alsbald abzuschreiben wären.

Auf Grundlage des neuen IT-Systems können für die betroffenen Fachbereiche, aber auch für Bürgerinnen und Bürgern, erhebliche Verbesserungen erzielt werden: Bislang nicht von den Altsystemen unterstützte Geschäftsvorfälle werden mit der neuen Lösung möglich, die Aktenführung wird digitalisiert, in der Folge können Schnittstellen zu beteiligten Organisationen außerhalb der LHM optimiert und zeitgemäße Online-Services zur Verfügung gestellt werden.

Mit diesem Beschluss werden somit die Anforderungen des E-Government berücksichtigt, unter anderem die des bayerischen E-Government-Gesetzes (BayEGovG) und des Onlinezugangverbesserungsgesetzes (OZG). Dies dient im Speziellen auch dem Auftrag aus dem Beschluss des Kreisverwaltungsausschusses (KVA) vom 03.03.2015, durch eine geeignete IT-Unterstützung sicherzustellen, dass Gewerbemeldungen, wie in der EU-Dienstleistungsrichtlinie und der Gewerbeanzeigenverordnung gefordert, online erledigt werden können.

Für das gesamte Vorhaben entstehen Vollkosten für Systemerstellung und Betrieb bei einer angenommenen Laufzeit von 5 Jahren in Höhe von vsl. 10,9 Mio. €. Die zahlungswirksamen Mittel für die Umsetzung des Projekts werden mit dem nicht-öffentlichen Beschluss Nr. 14-20 / V 11579 beantragt. Das Projekt hat einen negativen Kapitalwert, in der nicht-monetären Betrachtung ist es jedoch hinsichtlich der Dringlichkeits- und Qualitätskriterien sowie der externen Effekte wirtschaftlich.

Für die Durchführung des Vorhabens müssen innerhalb der IT keine neuen Stellen geschaffen werden.

## 1. IST-Zustand

### Aufgabe des Fachbereichs

Die Bereiche Gewerbe und Gaststätten bieten ihre behördlichen Leistungen in den Bezirksinspektionen, den Bürgerbüros sowie im Hauptsitz des Kreisverwaltungsreferats (KVR) an.

Das Gewerbeamt der Landeshauptstadt München betreut aktuell weit mehr als 200.000 in München angemeldete Gewerbebetriebe (Stand: April 2017). Es ist damit bayernweit die größte kommunale Einrichtung dieser Art und deutschlandweit die Drittgrößte. In München werden fast 70 % aller bayerischen Gewerbemeldungen bearbeitet. Ca. 20 % aller bayerischen Gastgewerbeunternehmen befinden sich in der Landeshauptstadt München.

Der Bereich Gewerbe der Landeshauptstadt München bearbeitete im Jahr 2016 insgesamt 39.036 betriebsstättenbezogene Gewerbemeldungen, davon 17.699 Gewerbeanmeldungen, 15.222 Gewerbeabmeldungen und 6.115 Gewerbeummeldungen. 2016 wurden darüber hinaus insgesamt 18.514 Gewerbeüberwachungsvorgänge erledigt und 2.402 Gewerbeerlaubnisse erteilt.

Das KVR betreut ca. 8.000 bestehende Gaststätten sowie ca. 2.400 Freischankflächen. Im Bereich der Gaststätten wurden im Jahr 2016 665 Gaststättenerlaubnisse neu erteilt. Darüber hinaus wurden 13.461 Gaststättenkontrollen durchgeführt, wodurch sich 1.973 eingeleitete Maßnahmen zu Lasten eines Gaststättenbetreibers ergaben.

In den Bereichen des Gewerbeamts und des Gaststättenbereichs, der Bezirksinspektionen als auch der Bürgerbüros müssen folgende Geschäftsprozessgruppen IT-unterstützt werden:

#### Gewerbeamt

- Gewerbeanzeigen entgegennehmen und bestätigen, Gewerbeerlaubnisse erteilen
- Reisegewerbekarten verwalten
- Makler überwachen

#### Gaststättenwesen

- Gaststättenerlaubnisse erteilen/versagen
- Objektbezogene Änderungen erlauben/versagen
- Persönliche Änderungen erlauben/versagen
- Freischankflächen erlauben/versagen
- Veranstaltungen erlauben/versagen
- Kontrollen durchführen
- Beschwerden managen
- Widerrufsverfahren durchführen

Über diese Vorgänge findet ein ständiger Datenaustausch mit internen wie externen Stellen statt. Dazu gehören u. a. Finanzbehörden, Polizeibehörden, die Regierung von Oberbayern, die Industrie- und Handelskammer, das Amtsgericht, der Bundesverfassungsschutz sowie die Bundesversicherungsanstalt. Des Weiteren sind Informationen unter anderem des Bayerischen Landeskriminalamts, der Handwerkskammer sowie des Bundesamts für Justiz zu verarbeiten.

## **Bisherige IT-Unterstützung**

Um all diese Aufgaben in den Bereichen Gewerbe und Gaststätten zu bewältigen, ist eine umfassende IT-Unterstützung unverzichtbar. Aktuell wird dafür im Gewerbeamt, den Bezirksinspektionen sowie den Bürgerbüros das Fachverfahren „GEWAN“ eingesetzt. Von der Gewerbebehörde werden zusätzlich das „Reisegewerbeprogramm“ und das in GEWAN integrierte „Maklerprogramm“ bzw. im Bereich der Bezirksinspektionen das „Gaststättenverfahren“ eingesetzt.

Die verwendeten Fachverfahren GEWAN, Reisegewerbeprogramm, Maklerprogramm als auch das Gaststättenverfahren sind Eigenentwicklungen der Landeshauptstadt München, die als Individualentwicklungen seit ihrer Einführung alle besonderen Anforderungen einer Großstadt berücksichtigen.

Der Kern des Fachverfahrens Gewerbe und Gaststätten ist in der Programmiersprache „Natural“ der Software AG entwickelt. Weiterhin existieren Komponenten in der Programmiersprache Java, die vorwiegend beim Reisegewerbe, der Gewerbeauskunft für Externe und der EAI-Schnittstelle zur Übermittlung der Gewerbemeldungen zum Einsatz kommen.

## **2. Analyse des IST-Zustandes**

### **Papier-basierte Arbeitsweise**

Derzeit ist - wie oben dargestellt - ein Bestand von etwa 206.000 Akten von aktuell gemeldeten und mehreren hunderttausend von abgemeldeten Betrieben in den beiden Fachbereichen zu verwalten. Die Aufbewahrung erfolgt an den verschiedenen am Geschäftsprozess beteiligten Stellen in Büros und Archiven. Neben den aktuellen Vorgängen existieren auch Papierakten von mehreren hunderttausend abgemeldeten Betrieben, dies erfordert viel Lagerplatz und erschwert den schnellen Zugriff. Insbesondere im Parteiverkehr kann es vorkommen, dass die Sachbearbeitung länger dauert, weil zuerst die Akten beschafft werden müssen.

Der direkte Zugriff auf Informationen ist jedoch eine unabdingbare Voraussetzung für die Arbeitsfähigkeit einer modernen und digitalen Verwaltung. Mit der Zunahme von Gewerbebetrieben wachsen die Probleme der langfristigen Aufbewahrung. Moderne Software-techniken für die Langzeitarchivierung sind besser geeignet, Informationen zu speichern, zu verwalten und zeitnah bereit zu stellen, als dies herkömmlich mit Papier möglich ist.

Im Zusammenhang mit den für den Betrieb eines Gewerbes bzw. einer Gaststätte erforderlichen Unterlagen sind eine Vielzahl von Stellen zu beteiligen. Insbesondere werden die externen Unterlagen, welche zu großen Teilen in Papierform vorliegen, in Papierakten gesammelt.

Örtliche Kontrollen von Gewerbetreibenden bedürfen heute noch stets der Vorbereitung und des Mitführens der Papierakte, da Details zum Betrieb und zur Genehmigung nur dort dokumentiert sind. Anlassbezogene, spontane Kontrollen sind ohne die entsprechenden Akten nur schwer oder gar nicht möglich.

### **Veraltete Fachverfahren**

Die Altverfahren „GEWAN“, „Reisegewerbeprogramm“, „Maklerprogramm“ und „Gaststättenverfahren“ befinden sich seit annähernd 30 Jahren im Einsatz und wurden laufend an die sich verändernden Randbedingungen wie Gesetze, Ablauf- und Aufbauorganisation angepasst. Allerdings mussten hier in der Vergangenheit bereits Abstriche gemacht wer-

den, da es zuletzt weder zeitlich, aufwandsmäßig noch wirtschaftlich machbar war, gesetzliche, fachliche, organisatorische oder technisch geforderte Anpassungen nachzupflegen.

Beispiele für nicht, nicht vollständig bzw. nicht mehr innerhalb akzeptabler Zeiträume und Aufwände umgesetzte Anforderungen:

- Anforderungen bezüglich des Standards „lateinische Zeichen in UNICODE“,
- Anforderungen der digitalen Langzeitarchivierung sowie gesetzlicher Löschfristen,
- Anforderungen der elektronische Aktenführung im allgemeinen und damit in Folge
- Anforderungen an die direkte elektronische Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern,
- Anforderungen im Bereich der Online-Schnittstellen zu Verfahrensbeteiligten innerhalb und außerhalb der LHM.

So müssten zum Beispiel Teile des BayEGovG seit 01.07.2016, bzw. die Anforderungen bezüglich des Standards „lateinische Zeichen in UNICODE“ seit März 2017 in den Fachverfahren umgesetzt sein.

Über die in den Verfahren weitgehend verwendete und mittlerweile veraltete Programmiersprache und Architektur „Natural“ ist bei it@M das Know-how bei nur mehr einer Person konzentriert, einschlägige Spezialisten sind auf dem Arbeitsmarkt kaum mehr zu finden. Auch vor diesem Hintergrund hat sich it@M entschieden, aus diesen Technologien auszusteigen. (Anmerkung: Davon sind weitere Vorhaben des RIT betroffen, z. B. GGDneu / MAsTER des Kommunalreferats.)

Parallel zur Nutzung der Fachverfahren werden die Daten durch die Dienstkräfte in weiteren Programmen (z. B. WollMux & OpenOffice, weitere Datenbanken) mehrfach erfasst. Hintergrund dabei ist, dass die Altverfahren in Summe nicht alle fachlichen Prozesse und Vorgänge unterstützen. In den nicht abgedeckten Bereichen sind dadurch Behelfslösungen entstanden.

### **Zersplitterte Fachverfahren**

Als Folge der unzureichenden IT-Unterstützung müssen Dienstkräfte gleiche Daten in den verschiedenen Programmen (z. B. GEWAN, Reisegewerbeprogramm, Maklerprogramm, Gaststättenverfahren, WollMux & OpenOffice, einem Sollstellungsprogramm und weitere Datenbanken) mehrfach erfassen.

Hier können dann – neben den Datenredundanzen und dem damit verbundenen mehrfachen Pflegeaufwand vor allem an den Stammdaten – Dateninkonsistenzen entstehen. Daraus ergeben sich zwangsläufig Korrekturbedarfe, die in einem einheitlichen System mit einheitlicher Stammdatenpflege von vornherein nicht erforderlich wären.

### **Fachliche Änderungsdynamik**

Unabhängig von den technischen Anforderungen unterliegen die Bereiche des Gewerbe- und Gaststättenwesens ständigen fachlichen Neuerungen. Diese Gesetzesänderungen machen teilweise sehr kurzfristige Anpassungen erforderlich.

Beispielsweise wurde durch eine Änderung der Gewerbeanzeigenverordnung der gesetzlich vorgesehene Verständigungsdienst anderer Behörden neu gestaltet. Dies hat zur Fol-

ge, dass die Hauptzollämter bei Verdacht auf Scheinselbständigkeit direkt zu verständigen sind. Dies wird durch die bestehenden Systeme nur eingeschränkt unterstützt.

Eine weitere große Änderung im Gewerberecht ist für 2019 durch den Gesetzgeber bereits angekündigt.

Bei der Erstellung und Test neuer oder geänderter Software-Komponenten werden it@M, der Bereich dIKA bzw. die fachliche Koordinierungsstelle des KVR und besonders die Fachdienststellen mit einem erheblichen Ressourceneinsatz belastet. Sowohl die Anforderungsqualifizierung und -bearbeitung wie auch die Tests binden insbesondere die erfahrenen Dienstkräfte. Diese stehen dann nicht für die Bedienung der Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung.

Nur durch zusätzliche, personalintensive, organisatorische Maßnahmen, sowohl in den Fachdienststellen, im dIKA des KVR als auch beim IT-Dienstleister, kann die gesetzeskonforme Abwicklung der Aufgaben erfolgen.

### **Fehlende Auskunfts- und Auswertfunktionen**

Spezielle Auswertungen aus den Daten der Altverfahren erstellt it@M nach Beauftragung durch das KVR. Für diese administrativen, fachlichen Arbeiten muss häufig der IT-Dienstleister tätig werden, weil keine Funktionalitäten direkt im Verfahren existieren (z. B. statistische Auswertungen, die zum großen Teil für den Stadtrat der Landeshauptstadt München erforderlich sind, u. a. für das Produktdatenblatt).

Die Umsetzung der neuen Datenschutzgrundverordnung stellt die Fachdienststellen vor zusätzliche Probleme. Das Auskunftsrecht der Bürgerinnen und Bürger kann nur fristgerecht und vollständig erfüllt werden, wenn die Daten digital vorliegen und schnell auswertbar sind. Des Weiteren ist es für die tägliche Arbeit wichtig, dass Dokumente nicht mehr zeitaufwendig in Archiven, den Ablagen der Schreibtische oder Regalen gesucht werden müssen, sondern eingescannt am Datensatz des Gewebetreibenden vorliegen.

### **Fehlende Online-Funktionen**

Die fehlende digitale Anbindung führt im Parteiverkehr zu erheblichem Aufwand, da Anfragen zu Gewerbeauskünften durch Gewebetreibende, andere Dienststellen und Behörden manuell bearbeitet und beantwortet werden müssen.

Mit den Altverfahren ist es auf absehbare Zeit Bürgerinnen und Bürgern nicht möglich, Gewerbetätigkeiten online an-, um- noch abzumelden. Dies steht im Widerspruch zur IT-Strategie der Landeshauptstadt München in Bezug auf E-Government und Digitalisierung, ist weder bürgerfreundlich noch zeitgemäß und erfordert zusätzlichen Personalaufwand zur Abarbeitung der nötigen Bürgervorsprachen.

### **Erschwerte Zusammenarbeit mit Behörden**

Weiter gibt es Geschäftsprozesse – insbesondere in der Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden bzw. der Bußgeldstelle –, die bisher nur rudimentäre bzw. keinerlei IT-Unterstützung für den Ablauf besitzen. So können elektronische Meldungen nicht weiterverarbeitet bzw. abgegeben werden.

### **Verursachter Mehraufwand**

Seit Einführung der Fachverfahren GEWAN, Reisegewerbeprogramm, Maklerprogramm und des Gaststättenverfahrens müssen die Fachdienststellen, das dIKA und der IT-

Dienstleister it@M einen großen Aufwand leisten, um die Verfahren an die sich laufend ändernden Rechtslagen anzupassen, soweit dies technisch noch möglich ist. Neben den Aufwänden für die Programmierung handelt es sich hierbei insbesondere um die Aufwände für die detaillierte Anforderungsqualifizierung und -bearbeitung sowie die ausführlichen Tests.

Die aufgezeigten Missstände führen auch in den beiden Geschäftsbereichen „Anwendungen“ und „Betrieb“ von it@M zu Mehraufwand, da

- vorhandene Workarounds in der Anwendung zu einem erhöhten Aufkommen an Problemmeldungen durch Nutzer und
- funktionale Lücken in der Anwendung zu Eingriffen in die Daten im Zuge der Komponenten- und Serviceverantwortung führen.

### **Aufkommen der zu bearbeitenden Vorgänge**

Die wirtschaftliche und demographische Entwicklung Münchens lässt für alle Bereiche eine weitere Zunahme an Vorgängen rund um die Themen Gewerbe und Gaststätten erwarten.

## **3. SOLL-Zustand und Entscheidungsvorschlag**

Im Rahmen der Anforderungsqualifizierung wurde mit den Fachdienststellen Gewerbeamt und den Bezirksinspektionen jeweils ein Fachkonzept erstellt und it@M als Grundlage für eine MBUC-Empfehlung vorgelegt.

### **3.1. Lösungsalternativen**

In der MBUC-Empfehlung wurden folgende Alternativen zur Erreichung der Ziele geprüft:

1. MAKE – Passgenaue Entwicklung einer Individuallösung
2. BUY – Kauf einer marktüblichen Standardlösung
3. BUY – Kauf einer Lösung mit münchenspezifischen Anpassungen
4. USE – Weiterbetrieb und Anpassung des bestehenden Verfahrens
5. COMPOSE – Zusammensetzung einer Lösung aus vorhandenen Anwendungen für Gewerbe/Reisegewerbe und Gaststätten

Sofort ausgeschlossen wurden die Lösungsalternativen Variante 4 USE und Variante 5 COMPOSE, da sie einer Ablösung der veralteten Technologien im Wege stehen, die aber unvermeidlich ist.

Die Variante 2 - BUY einer marktüblichen Standardlösung - ist nicht realisierbar, da die münchenspezifischen und lt. Fachkonzept zwingend erforderlichen fachlichen Anforderungen derzeit von keinem Standardprodukt vollumfänglich erfüllt werden.

Damit verblieben die Varianten 1 MAKE und 3 BUY mit Anpassungen für eine nähere Untersuchung dahingehend, was für die LHM insgesamt die beste Lösung ist.

### **3.2. Entscheidungsvorschlag**

Das Lenkungsgremium des Projekts hat sich nach einer Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile für die Variante 3 BUY mit Anpassungen entschieden.

Nach der gründlichen Markterkundung<sup>1</sup>, in der unter anderem ein Anbieter die Entwicklung der münchenspezifischen fachlichen Anforderungen und die Übernahme in seine Standardsoftware zusagte und unter Betrachtung der wirtschaftlichen Faktoren kam der Lenkungskreis zu der Einschätzung, dass mittels der Variante 3 „BUY – Kauf einer Lösung mit münchenspezifischen Anpassungen“ eine Software realisierbar ist, die die fachlichen Anforderungen mit vergleichsweise niedrigen Kosten und aus Sicht des KVR vertretbaren Risiken vollständig erfüllt. Die Realisierung der Anforderungsspezifika durch den Hersteller kann im Rahmen eines Vergabeverfahrens durch Kriterien festgelegt und im späteren Vertrag fixiert werden. Aus Sicht der Vergabestelle steht einer diesbezüglichen Ausschreibung der Leistung vergaberechtlich nichts entgegen.

Berücksichtigt wurde bei dieser Entscheidung auch die IT-Strategie der Landeshauptstadt München, die auf die Standardisierung bei neu zu beschaffenden Softwarelösungen ausgerichtet ist.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass nach einem erfolgreichen Vergabeverfahren ein Produkt zum Einsatz kommen wird, das bereits mit großen Teilen der Funktionen in anderen Gewerbeämtern erfolgreich im Einsatz ist und die Geschäftsprozesse bei der Landeshauptstadt München am besten unterstützt. Durch die münchenspezifischen Anpassungen sollen Funktionen, welche in den veralteten Bestandssystemen bereits enthalten waren, in der neuen Standardanwendung ergänzt und zudem die funktionalen Lücken weitestgehend geschlossen werden, die bisher Workarounds verursachen. Darüber hinaus sollen Prozesse unterstützt werden, die bisher nicht mit den derzeit eingesetzten Fachverfahren GEWAN/Reisegewerbekarte/ Gaststättenverfahren abgewickelt werden können.

Mit der Zustimmung zu diesem Beschluss durch den Stadtrat wird das Kreisverwaltungsreferat beauftragt, ein neues Fachverfahren für die Bereiche Gewerbe und Gaststätten einzuführen. Die Projektfinanzierung wird zugesagt.

### **3.3. Begründung des Entscheidungsvorschlags**

Hinsichtlich der zu erfüllenden Anforderungen ist davon auszugehen, dass sowohl eine Individualentwicklung als auch eine Kauf-Lösung mit Anpassungen alle zwingend erforderlichen fachlichen Anforderungen erfüllen werden. Nicht zwingend erforderliche Anforderungen müssen bei beiden Lösungen hinsichtlich von Aufwand und Nutzen gegenübergestellt werden.

Bei beiden Lösungen wird sich die LHM selbst um die Digitalisierung der papiergebundenen Akten kümmern müssen. In beiden Lösungen wird die Zersplitterung der Altsysteme und deren technische Veralterung behoben, ebenso werden bei beiden Alternativen die Lücken bei der IT-Unterstützung der Fachprozesse geschlossen – ein entsprechendes Anforderungsmanagement bei Individualprogrammierung bzw. bei der Beschreibung der münchenspezifischen Anpassungen vorausgesetzt.

Beim Kauf eines Standardprodukts ist davon auszugehen, dass alle gesetzlichen Anforderungen zum vorgegebenen Umsetzungszeitpunkt erfüllt werden (incl. der Kompatibilität zum Standard „lateinische Zeichen in UNICODE“ und dessen besondere Anforderungen an Schnittstellen zu externen Systemen). Des Weiteren ist davon auszugehen, dass gesetzlich bedingte Anpassungen kontinuierlich und zeitnah (mit einem klaren Zeitvorteil gegenüber der MAKE-Lösung) vom Produkthersteller im Rahmen regelmäßiger Releases zur Verfügung gestellt werden. Falls der Hersteller die münchenspezifischen Anpassun-

<sup>1</sup> Im Rahmen der Marktsichtung wurde zusätzlich zur Markterkundung die in Berlin eingesetzte Software sowie die zugrunde gelegten Geschäftsprozesse vor Ort begutachtet.



gen nicht alle in sein Standardprodukt übernimmt, ist damit zu rechnen, dass der Anteil der Funktionalität, der durch die München-Spezifika bedingt ist, individuell beim Hersteller beauftragt werden muss. Die Kosten für die regelmäßige Aktualisierung der Funktionalität innerhalb des fachlichen Standards ist im Lizenzpreis enthalten und verteilt sich so auf alle Kunden. Hier entsteht ein wirtschaftlicher Vorteil der Kauflösung mit Anpassung gegenüber der Eigenprogrammierung, mit der man langfristig alle gesetzlichen Änderungen wie bisher alleine stemmen müsste.

Zur Variante Kauf mit Anpassungen besteht grundsätzlich immer ein Vergaberisiko, dass kein Anbieter alle vorgegebene Funktionalitäten erfüllt und die Vergabe aufgehoben werden muss. Allerdings wurden in der oben erwähnten Marktbetrachtung als auch durch Produktvorführungen wenigstens drei Anbieter mit 5 Produkten identifiziert, die mit ihrem Standardprodukt (Variante 2, BUY – Kauf einer marktüblichen Standardlösung) die technischen sowie die gesetzlichen Anforderungen erfüllen. Durch entsprechende Berücksichtigung der Erkenntnisse aus der Markterkundung bei Erstellung der Leistungsbeschreibung und im Vergabeverfahren kann dem Risiko angemessen entgegengewirkt werden.

Ein Hersteller hat sich zudem offen dafür gezeigt, münchenspezifische Anpassungen zu implementieren und auf Dauer in sein Standardprodukt einfließen zu lassen, da diese auch für andere Gemeinden von Interesse sind. Hier besteht somit eine Chance auf eine weitere Reduktion der Kosten.

Das KVR erwartet, dass die fachlichen Anforderungen durch ein münchenspezifisch angepasstes Kaufprodukt vollständig erfüllt werden können.

Hinsichtlich der heute fehlenden Auswertungsfunktionen der Daten der Altsysteme aus dem Bereich Gewerbe und Gaststätten kann man bei einer Kaufsoftware grundsätzlich davon ausgehen, dass Auswertungsmöglichkeiten im Standard der Software enthalten sind, wie sie in dem Fachbereich üblich sind und von anderen Kunden auch nachgefragt werden. Nur Auswertungen, die auf Basis der genannten München-Spezifika erforderlich sind, können zusätzlich, aber immerhin von Beginn an mit ausgeschrieben werden. Bei einer Individuallösung müssen alle Auswertungen im Anforderungsmanagement vom KVR spezifiziert und von it@M umgesetzt werden. Die Markterkundung hat ergeben, dass im Standard der Kaufsoftwarelösungen zahlreiche Auswertungen und Reports enthalten sind, welche für die LHM relevant sind. Alle betrachteten Anbieter bieten Standardreports an. Bei einem Anbieter sind die Auswertungen individuell anpassbar.

Gleiches gilt im Bereich der Online-Angebote für Bürgerinnen und Bürger im Bereich Gewerbe und Gaststätten: Hinsichtlich der heute fehlenden aber gewünschten Online-Angebote des Fachbereichs kann man bei einer Kaufsoftware grundsätzlich davon ausgehen, dass im Standard der Software enthalten ist, was in dem Fachbereich gesetzlich vorgeschrieben oder üblich ist und von anderen Kunden auch online angeboten wird. Nur Online-Angebote, die auf Basis der genannten München-Spezifika erforderlich sind, können zusätzlich, aber immerhin von Beginn an mit ausgeschrieben werden. Bei einer Individuallösung müssen alle Online-Angebote im Anforderungsmanagement vom KVR spezifiziert und von it@M umgesetzt werden. Die Markterkundung hat ergeben, dass im Standard der Kaufsoftwarelösungen zeitgemäße Onlineangebote wie Gewerberegisterauskünfte, Gewerbeanmeldungen, Ummeldungen und Abmeldungen zu erwarten sind.

Der Aufwand für die Schulung ist bei einer Individuallösung am höchsten, da die Schulung als auch die Schulungsunterlagen von it@M und dem dIKA des KVR erstellt, vorbereitet und durchgeführt werden müssen. Bei einer Buy - Lösung mit münchenspezifischen Anpassungen ist der Aufwand für die Schulung im Vergleich zu einem MAKE wesentlich geringer, da i. d. R. der Hersteller die Schulungsunterlagen bereitstellt sowie auch die Schulung anbietet. Es müssen nur die Münchenspezifika ergänzt werden.

### **3.4. Weitere Schritte**

#### **Vergabeverfahren**

Es wird daher vorgeschlagen die Variante 3 "BUY - Kauf einer Standardlösung mit münchenspezifischen Anpassungen" umzusetzen und im Rahmen eines EU-weiten Vergabeverfahrens eine Softwarelösung mit münchenspezifischen Anpassungen für die Bereiche Gewerbe und Gaststätten auszuschreiben, da es voraussichtlich die wirtschaftlichste und am schnellsten zu realisierende Variante ist.

#### **Aktendigitalisierung**

Für die Digitalisierung der Akten ist vorgesehen, dass alle neu anzulegenden Akten durch die jeweiligen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter selbst im Rahmen der laufenden Tätigkeit eingescannt werden.

Für die aktuellen, noch nicht archivierten Akten ist vorgesehen, dass diese im Jahr 2020 im Rahmen des Vorhabens KVR\_ITV\_0155 (Archivierung Gewerbeakten) digitalisiert werden. Hierdurch entsteht ein geschätzter Aufwand von 350 PT. Dieser Aufwand wird im Rahmen des anderen Vorhabens verbucht.

Die Digitalisierung der bereits archivierten Altakten ist nicht Gegenstand dieses Vorhabens.

#### **Datenmigration**

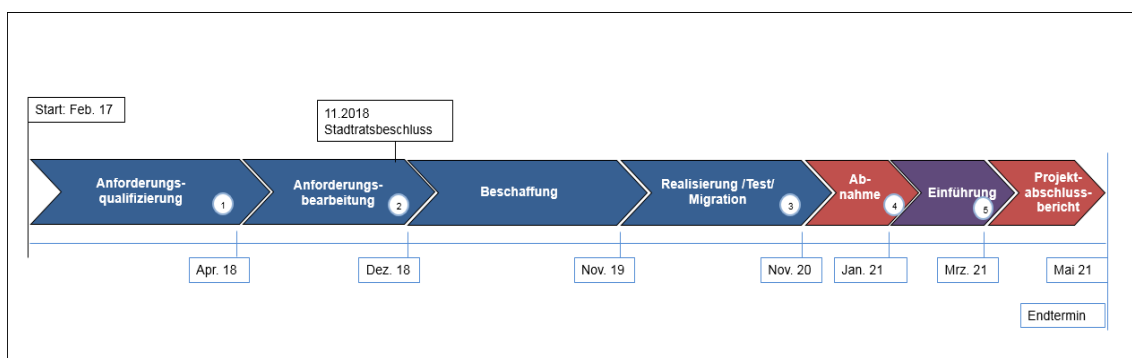
Für die Migration der Daten aus den Altsystemen in die neu zu beschaffende Softwarelösung wird mit einem Aufwand von 1.221 PT gerechnet. Die Kosten sind in der Kalkulation zur Datenmigration der Fachverfahren enthalten. In Bereichen fachlicher Prozesse, die bislang noch nicht IT-unterstützt wurden, werden die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter im Rahmen des täglichen Geschäfts die Ersteingabe vornehmen.

#### **Schulung**

Für die Schulung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter ist geplant, dass alle Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter geschult werden. Die Schulungen, inkl. der Bereitstellung der Schulungsunterlagen, sind durch den Softwarelieferanten in München durchzuführen. Der Aufwand von ca. 20.000 € ist in der Kalkulation für den Erwerb der Lizenzkosten enthalten.

### **3.5. Zeitplanung**

Derzeit erfolgt die Anforderungsbearbeitung. Bis zum 31.12.2018 wird diese Phase abgeschlossen sein und eine Leistungsbeschreibung mit einem Kriterienkatalog vorliegen, welche die Basis für das nachfolgende Vergabeverfahren bildet. Das Vergabeverfahren endet mit der Beschaffung des neuen IT-Systems voraussichtlich im November 2019, so dass dann mit der Phase Realisierung und Test begonnen werden kann. Hier werden die Installationen in der IT-Landschaft der Landeshauptstadt München vorgenommen, notwendige Anpassungen an der Software und gegebenenfalls der Organisation vorgenommen sowie die Datenmigration aus dem Alt-System konzipiert. Parallel dazu laufen die Tests der Anwendung durch it@M, das dIKA des Kreisverwaltungsreferats und die Fachdienststellen. Die Phase Abnahme schließt sich dann ab Dezember 2020 an und mündet mit der Einführung des neuen IT-Systems in den Fachdienststellen in der Zeit ab Februar 2021 in den Betrieb.



Obiger Zeitplan ist seitens it@M abhängig von der konkreten Vorhabensplanung bzw. den Prioritäten der Projekte der Jahre 2019 (Nachtrag), 2020 und 2021. Zudem ist er bzgl. der Verfügbarkeit der personellen Ressourcen bei it@M abhängig vom termingerechten Beginn und Abschluss der jeweiligen Phasen.

### 3.6. Vollkosten (IT-Sicht)

Die Darstellung der Vollkosten erfolgt aufgrund geheimhaltungsbedürftiger Inhalte gemäß § 46 Abs. 2 Nr. 3 der Geschäftsordnung des Stadtrats der Landeshauptstadt München (GeschO) in einer nicht-öffentlichen Vorlage (Sitzungsvorlagen Nr. 14-20/ V 11579). Insofern wird darauf verwiesen.

### 3.7. Feststellung der Wirtschaftlichkeit

#### 3.7.1. Ergebnisse der IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Erstellung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt mit dem WiBe-Tool.

Kapitalwert:	-608.670 €
Kapitalwert haushaltswirksam	-297.729 €
Kapitalwert nicht haushaltswirksam	-310.941 €
Dringlichkeitskriterien	68
Qualitativ-Strategische Kriterien	62
Externe Effekte	59
Gesamtscore	5,74

Muss-Kriterium erfüllt: ☐ ja ☐ nein

Die Langversion der WiBe für dieses IT-Verfahren ist als Anlage der nichtöffentlichen Beschlussvorlage beigefügt, da sie Informationen enthält, die die Grundlage für die Vergabe von Lieferung und Leistungen darstellen.

#### 3.7.2. Erläuterung der IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Bei einer fünfjährigen Betrachtungsweise ergibt sich unter den heutigen Rahmenbedingungen ein negativer Kapitalwert in Höhe von -472.788,86 €.

Eine Verkürzung der Bearbeitungszeit sowie die Reduzierung des Ressourcenaufwandes wird vermutet, kann aber aufgrund fehlender Vergleichswerte nicht verlässlich bemessen werden. Die Einsparungen verteilen sich auf verschiedene am Geschäftsprozess beteiligte Bereiche im Kreisverwaltungsreferat, den Bereich des Gewerbeamts, die Bezirksinspektionen sowie das Bürgerbüro. Die vermuteten Einsparungen kompensieren die auf-

grund der demografischen Entwicklung erwarteten steigenden Fallzahlen. Der damit verbundene steigenden Ressourcenbedarf wird reduziert. Durch den Einsatz eines modernen Fachverfahrens mit zeitgemäßen und anwenderfreundlichen Funktionen sowie kundenfreundlichen Onlinefunktionen erfolgt eine Optimierung in den Prozessen. Eine Verkürzung der Wartezeit im KVR ist zu erwarten.

### **3.7.2.1. Monetäre Wirtschaftlichkeit**

Das IT-Projekt ist aus monetärer Sicht geringfügig unwirtschaftlich. Die monetär bewerteten Nutzenaspekte sind im Kapitel Nutzen in der nicht-öffentlichen Vorlage dargestellt.

### **3.7.2.2. Nicht-monetäre Wirtschaftlichkeit**

Von entscheidender Bedeutung sind die außerordentlich hohen nicht-monetären Aspekte Dringlichkeit, qualitativ-strategische Kriterien und externe Effekte.

Die Dringlichkeitskriterien werden mit 68 Punkten, die qualitativ-strategischen Kriterien mit 62 Punkten und die externen Effekte mit 59,5 Punkten bewertet, womit das IT-Projekt wirtschaftlich ist. Alle drei Kriterien überschreiten den Grenzwert von 50 Punkten.

#### **Dringlichkeitskriterien**

Eine Ablösung der Alt-Systeme stellt sich als dringlich dar. Dieses ergibt sich unter anderem aus folgenden Gründen:

Seit der Inbetriebnahme der Alt-Systeme hat sich gezeigt, dass zuletzt alle Kapazitäten zur Weiterentwicklung der eingesetzten Großrechnersoftware genutzt werden mussten, um häufig auch sehr kurzfristige gesetzliche Änderungen in das System zu integrieren. Die Verbesserungen von Geschäftsprozessen konnte durch it@M zuletzt nicht mehr in die Fachverfahren GEWAN / Reisegewerbekarte / Gaststättenverfahren aufgenommen werden. Damit stellen sich die Alt-Verfahren praktisch als nicht erweiterbar dar. Der Betrieb der Altsysteme ist auch dadurch gefährdet, dass die dafür notwendigen Kenntnisse jeweils nur noch bei einzelnen Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern vorliegen und tendenziell weiter verlorengehen. Anforderungen aus den Bereichen Datenschutz und Revision werden nicht vollumfänglich erfüllt. Fundamentale Mängel in der Ergonomie resultieren in einem erheblichen Mangel an Erwartungskonformität und fehlender Benutzerfreundlichkeit. Des Weiteren ist keine barrierefreie Bedienung möglich.

Manche aktuelle und auch anstehenden gesetzliche Vorgaben können absehbar nicht, oder nur mit Verspätung und mittels Workarounds eingehalten werden. Das Alt-System arbeitet also nicht selbständig gesetzeskonform. Damit ist ein Muss-Kriterium zur Ablösung des Alt-Systems erfüllt.

Diese Defizite konnte it@M bisher nicht beheben und ohne eine entsprechende Ausweitung der qualifizierter Ressourcen wird dieses auch in Zukunft nicht möglich sein.

#### **Qualitativ-Strategische Kriterien**

Das neue System unterstützt aufgrund der modernen Technik sehr gut die gesamtstädtischen IT-Strategie sowie das Ziel, Verwaltungsvorgänge zu vereinfachen. Darüber hinaus soll die Anwendung unter anderem bei der Imageverbesserung der Stadtverwaltung unterstützen. Diese basiert im Wesentlichen darauf, dass neue Angebote im Bereich E-Government – die internetbasierte Gewerbeanmeldung, Ummeldung und Abmeldung – integriert werden. Des Weiteren werden andere Dienststellen in die Lage versetzt, dienstlich notwendige Informationen zu Gewerbetreibenden selbstständig zu erheben.

Für die Führungskräfte sollen durch neue Reporting-Funktionalitäten die Steuerungsaufgaben leichter durchführbar gemacht werden.

Durch den Wegfall teilweise aufwendiger Workarounds bei der Bearbeitung kann die Qualität bei der Aufgabenabwicklung sowie die Mitarbeiterorientierung teilweise erheblich verbessert werden. Die Arbeitsplätze werden durch eine aktuelle IT-Unterstützung attraktiver.

### **Externe Effekte**

Das neue System wird unter anderem die internetbasierte Gewerbeanmeldung, Ummeldung und Abmeldung sowie die Gewerbeauskunft beinhalten. Für Bürgerschaft und Unternehmen bietet sich dadurch ein Zugang zu den Dienstleistungen des Gewerbeamts auch außerhalb der Öffnungszeiten. Es wird damit das Angebot von E-Government-Leistungen nicht nur ausgebaut und die Dienstleistung beschleunigt, sondern die Kundenschaft bei der Abwicklung der Verwaltungsvorgänge auch unterstützt. Darüber hinaus führt das neue System zu erheblichen Verbesserungen und Beschleunigung im behördenübergreifenden Informationsaustausch. Trotz des verbesserten Datenaustauschs und des erheblich erweiterten Onlineangebots werden die Belange des Datenschutzes sowie die Transparenz über die verwendeten Daten erhöht.

### **3.7.3. Weitergehende Wirtschaftlichkeit gemäß RWR**

Die Anforderungen aus der Richtlinien über Wirtschaftlichkeitsberechnungen (RWR) sind durch die WiBe abgedeckt.

## **4. Datenschutz / Datensicherheit / IT-Sicherheit**

Im Rahmen des IKT-Vorhabens ist die Konformität zur Designvorgabe IT-Sicherheit sichergestellt. Der IT-Sicherheitsbeauftragte ist im Projekt eingebunden.

Im Rahmen des IKT-Vorhabens ist die Konformität zur Designvorgabe Datenschutz sichergestellt. Die Bestimmungen der Datenschutzgesetze werden im Kreisverwaltungsreferat eingehalten.

Der behördliche Datenschutzbeauftragte bzw. der örtliche Datenschutzbeauftragte wird im Rahmen der datenschutzrechtlichen Freigaben, unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorschriften, eingebunden werden.

## **5. IT-Strategiekonformität und Beteiligung**

Dieser Beschluss ist nach den neuen Vorgaben in Umsetzung des Programms MIT-KonkreT erstellt. Leitlinie war dabei das Prozessmodell „IT-Service für die Landeshauptstadt München“. Die Abstimmung mit it@M, entsprechend dem Prozessmodell IT-Service und dem Zusammenspiel Facharchitekt und IT-Architekt, erfolgt ständig.

## **6. Sozialverträglichkeit**

Der Referatspersonalrat ist in das Projekt eingebunden und hat sich für die Umsetzung des Vorhabens ausgesprochen.

Der GPR wurde in der Sitzung vom 27.08.2018 über das Vorhaben informiert und hat zugestimmt.

Zustimmung GPR liegt vor :      ja ☐    nein ☐

## **7. Darstellung der Kosten und der Finanzierung**

### **7.1. Zahlungswirksame Kosten im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit**

Die Darstellung der Vollkosten erfolgt aufgrund geheimhaltungsbedürftiger Inhalte gemäß § 46 Abs. 2 Nr. 3 der Geschäftsordnung des Stadtrats der Landeshauptstadt München (GeschO) in einer nicht-öffentlichen Vorlage.

### **7.2. Finanzierung**

Die Finanzierung kann weder durch Einsparungen noch aus dem eigenen Referatsbudget des Referats für Informations- und Telekommunikationstechnik erfolgen.

Die Kosten weichen von den Festlegungen für das Referat für Informations- und Telekommunikationstechnik im Eckdatenbeschluss für den Haushalt 2019 ab, da sie gekürzt wurden. Die Kürzung repräsentiert in Verbindung mit den Kürzungen der weiteren eingebrachten Beschlussvorlagen die beschlossene Obergrenze von 18 Mio. €. (siehe dazu Ziffer 3.2 Finanzierung in der nichtöffentlichen Vorlage).

Die zusätzlich benötigten Auszahlungsmittel sollen nach positiver Beschlussfassung in den Haushaltsplan 2019 aufgenommen werden.

## **8. Beteiligungen / Stellungnahmen der Referate**

Der Korreferent des Referates für Informations- und Telekommunikationstechnik, Herr Stadtrat Progl und die zuständige Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Hübner haben einen Abdruck der Sitzungsvorlage erhalten.

Die Stadtkämmerei, der Gesamtpersonalrat und das Kreisverwaltungsreferat haben der Beschlussvorlage zugestimmt. Die Beschlussvorlage ist mit it@M abgestimmt.

### **Anhörung des Bezirksausschusses**

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

## **II. Antrag des Referenten**

1. Vom Vortrag des Referenten wird Kenntnis genommen.
2. Der Stadtrat stimmt der Umsetzung des IKT-Vorhabens Gewerbe 3.0, Ablösung des Gewerbe- und Gaststättenverfahrens KVR\_ITV\_0186 zu.
3. Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

## **III. Beschluss**

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/-in  
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Thomas Bönig  
Berufsm. Stadtrat

## **IV. Abdruck von I. mit III. über die Stadtratsprotokolle**

**an das Direktorium - Dokumentationsstelle  
an die Stadtkämmerei  
an das Revisionsamt**

z. K.

**V. Wv. - Referat für Informations- und Telekommunikationstechnik**

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

**2. An das Kreisverwaltungsreferat GL/31**

**An das Kreisverwaltungsreferat GL/2**

**An An ITM-GBZ-Beschlusswesen**

**An An it@M-GBA 12**

**An An das Kreisverwaltungsreferat HA I/4**

**An An das Kreisverwaltungsreferat HA I/3**

z. K.

Am