

Stadt Cottbus

Gutachten zur Machbarkeit eines Zweckverbands „digitale Kommunen Brandenburg“ (wirtschaftlich, rechtlich, organisatorisch und personell)

- Eckpunktepapier –

12. Juli 2019

Inhalt

1. Ausgangssituation	1
2. Aufgaben und Themen des Gutachtens	2
3. Ermittlung des Bedarfs an kommunalen IT-Dienstleistungen	3
3.1. Marktanalyse	3
3.2. Fragebogenstudie	5
3.3. Zwischenfazit Bedarfsermittlung	5
4. Vorschlag Rechts- und Organisationsform und Stufenplan	7
4.1. Vorschlag Rechts- und Organisationsform	7
4.2. Vorschlag für den stufenweisen Aufbau des ZV DKBbg.....	9
4.3. Zwischenfazit Organisationsformen.....	9
5. Vorschlag Leistungsportfolio	10
5.1. Prozessanalyse	10
5.2. Dienstleistungsportfolio	10
5.3. Zwischenfazit Dienstleistungsportfolio	11
6. Modell für die Aufbauorganisation und Personalkonzept	13
6.1. Geplante Struktur- und Rahmendaten	13
6.2. Organisationskonzept.....	14
6.3. Personalbedarfsermittlung	18
6.4. Zwischenfazit Personalkonzept.....	18
7. Finanzielle Auswirkungen	20
7.1. Zielkostenrechnung	20
7.2. Preismodell Zweckverband	20
7.3. Preismodell Kommune	20
7.4. Zwischenfazit finanzielle Auswirkungen	21
8. Ergebnis der Begutachtung	23
9. Schlussbemerkung	24

Anlagen

1. Ausgangssituation

Die kommunale IT in Brandenburg wird – anders als in anderen Bundesländern – in einer Vielzahl von IT-Serviceeinrichtungen auf der Basis der jeweiligen Stadt bzw. der einzelnen Kommunen erledigt. Diese kleinteilige Struktur ist das Ergebnis eines Verständnisses von kommunaler Selbstverwaltung, die letztlich zu einer heterogenen Fachverfahrenslandschaft führte. Zum anderen kann verwaltungsübergreifendes E-Government nicht bzw. nur mit hohem Aufwand realisiert werden, weil u.a. eine Vielzahl an Akteuren einzu-beziehen sind.

Die Stadt Cottbus hat zum 1. Juni 2011 den Bereich IT-Service und Telekommunikation (ITK) aus den bisherigen Struktureinheiten der Stadtverwaltung in einen Eigenbetrieb ausgelagert. Das Kommunale Rechenzentrum Cottbus (KRZ) bietet seinen Kunden umfassende Beratung und einen SLA-konformen Betrieb der benötigten Infrastrukturen und Anwendungen. Dabei kooperiert das KRZ im Zuge der Fachverfahrensbereitstellung im Standesamtswesen (AutiSta/ePR) auf Grundlage öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen bereits mit 158 Kommunen, 14 Landkreisen und zwei kreisfreien Städte erfolgreich und gewann für die Verfahrensbereitstellung im Meldewesen, Gewerbewesen, Personalwesen und Finanzwesen mit Gemeinde Märkische Heide (ab 2015) und Modul OLMERA mit der Stadt Bernau bei Berlin (ab 2017) zwei Pilotpartner. Darüber hinaus wird das bestehende Leistungsportfolio in Bezug auf kommunale Applikationen kontinuierlich ausgebaut. Weiterhin werden im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit mit dem Landkreis Spree-Neiße IT-Infrastrukturleistungen und Services für die Ausländerbehörde mit Standort Forst erbracht. Seit Dezember 2017 wird auch die Landesstiftung Fürst-Pückler-Museum Cottbus und die Entwicklungsgesellschaft Cottbus (EGC) durch das Kommunale Rechenzentrum Cottbus IT-seitig vollumfänglich betreut. Die bereits vorhandene infrastrukturelle Anbindung ermöglicht eine tiefere kommunale Zusammenarbeit in Brandenburg.

Eine große Herausforderung besteht daher in der noch nicht ausreichenden IT-Kooperation der verschiedenen Verwaltungsebenen. Eine solche braucht es aber unbedingt. Die gemeinsame Weiterentwicklung und der gemeinsame Betrieb von IT-Anwendungen tragen zur länderübergreifenden IT-Standardisierung bei. Bereits mit Gründung des KRZ im Jahr 2011 wurde der Grundstein für eine perspektivische Erweiterung der RZ-Infrastruktur gelegt. So stehen der Stadt Cottbus hochmoderne Räumlichkeiten für die Unterbringungen der IT-Systeme, im BSI-zertifizierungsfähigen Hochleistungsrechenzentrum des Technischen Finanzamtes Cottbus, zur Verfügung. Durch die Aufteilung in mehrere Sicherheitsbereiche, den Einsatz von Brandmelde- und Löschanlagen, hochmodernste Klimatechnik, die redundante Anbindung an das Telekommunikations- und Elektrizitätsnetz und der Einsatzbereitschaft eines Notstromgenerators werden hohe bauliche und datenschutzrechtliche Sicherheitsstandards erfüllt.

Öffentliche IT-Dienstleister sind ein wichtiges Element bei der Weiterentwicklung der digitalen Verwaltung in Brandenburg. Sie kennen Abläufe und Anforderungen „aus erster Hand“ und müssen ihr Handeln nicht auf Gewinnmaximierung ausrichten. Gleichzeitig ermöglichen sie es, IT-Know-how für die Verwaltung zu bündeln und dauerhaft bereitzustellen. Kommunen erwarten Vorgaben zur Umsetzung von Onlineangeboten. Flächendeckendes, attraktives E-Government ist dabei nicht durch ein starres Festhalten an der Vollzugskausalität zu erreichen, sondern muss gemeinsam realisiert werden. Öffentliche IT-Dienstleister müssen dazu in der Zukunft verstärkt die technische Vermittlung auf der kommunalen Ebene übernehmen.

2. Aufgaben und Themen des Gutachtens

Am 21. Januar 2019 wurde die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Warth & Klein Grant Thornton beauftragt, ein Gutachten zur Machbarkeit eines Zweckverbands „digitale Kommunen Brandenburg“ (ZV DKBbg) zu wirtschaftlichen, rechtlichen, organisatorischen und personellen Aspekten für die Stadt Cottbus zu erstellen.

Das Gutachten behandelt die folgenden Themenschwerpunkte aus dem Strategiepapier des Eigenbetriebs Kommunales Rechenzentrum Cottbus (KRZ):

- **Ermittlung des Bedarfs:** Erstellung einer Marktanalyse im kommunalen Umfeld Brandenburg zum Bedarf an IT-Services
- **Rechts- und Organisationsform:** Betrachtung und Bewertung verschiedener Organisationsformen sowie eine Untersuchung zur Umsetzbarkeit der verschiedenen Organisationsformen
- **Stufenweiser Aufbau:** Analyse des zeitlichen Aspekts der Varianten und Vorschlag für die Aufbauphasen als Grundlage für Dienstleistungsportfolio, Personalkonzept und Finanzen
- **Dienstleistungsportfolio:** Ableitung eines Serviceportfolios, basierend auf dem ermittelten Bedarf und einer Prozessanalyse, unter Berücksichtigung der Aufbauphasen
- **Aufbauorganisation und Personalkonzept:** Erarbeitung eines Organisationskonzepts, ausgehend von einer Analyse der derzeitigen Organisation im KRZ und unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Rechtsform sowie der Aufbauphasen
- **Einschätzung der finanziellen Auswirkungen:** Erstellung einer systematischen Kosten- und Leistungsrechnung, einschließlich Dokumentation und Offenlegung der Annahmen, mit den Komponenten Zielkostenrechnung zur Darstellung des Marktpotenzials, Preismodell Zweckverband zur Darstellung eines Entgelt-Korridors sowie Preismodell Kommunen zur Darstellung möglicher Dienstleistungskosten

Die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft führte die Arbeiten in den Monaten Februar bis Juli 2019 durch.

Diesem Auftrag liegen die „Allgemeine Auftragsbedingungen für Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in der Fassung vom 1. Januar 2017“ (Anlage 3) zugrunde. Danach beschränkt sich die Haftung auf 4,0 Mio. € für fahrlässig begangenen Vermögensschäden.

3. Ermittlung des Bedarfs an kommunalen IT-Dienstleistungen

Die Ermittlung des Bedarfs an kommunalen IT-Dienstleistungen wurde in zwei Schritten vorgenommen.

Zunächst wurden im Rahmen einer Marktanalyse die Situation und die Entwicklung des Marktes für IT-Dienstleistungen untersucht, wobei die besonderen Bedingungen des öffentlichen Sektors und im Land Brandenburg zu berücksichtigen waren.

In einem weiteren Schritt erfolgte eine Umfrage unter am Zweckverband interessierten Kommunen in Brandenburg zum gegenwärtigen Stand der IT-Dienstleistungserbringung sowie dem erwarteten Bedarf.

Bestandteil der Analyse war ebenso eine Betrachtung der Anbieter kommunaler Dienstleistungen in Brandenburg, basierend auf Informationen aus der Umfrage unter den Kommunen sowie öffentlich zugänglicher Quellen.

3.1. Marktanalyse

Die Marktanalyse dient der Einordnung des Vorhabens ZV DKBbg in den Gesamtmarkt der IT-Dienstleistungen. Sie stützt sich im Wesentlichen auf die Quellen Bitcom (Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. / EITO, Januar 2019, ITK-Marktzahlen) und Lünendonk (Lünendonk & Hossenfelder GmbH, 2018, Der Markt für IT-Beratung und IT-Service in Deutschland - Zahlen, Daten und Fakten zur digitalen Transformation), ergänzt durch Aussagen von Experten.

Ausgewählte Daten und Fakten

Das Volumen des Gesamtmarktes für Informationstechnologie (IT), Telekommunikation (TK) und Consumer Electronics (CE) in Deutschland betrug im Jahr 2018 166 Mrd. € und für das Jahr 2019 wird ein Gesamtvolumen in Höhe von bis zu 168,5 Mrd. € erwartet.

Daran hatte im Jahr 2018 der Bereich IT mit 89,9 Mrd. € (2019: 92,2 Mrd. €) den größten Anteil. Im letzten Jahrfünft verzeichnete die Branche damit ein Wachstum von insgesamt 18,5 Prozent. Experten erwarten, dass dieser Trend auch über die nächsten Jahre anhält.

ITK Marktzahlen	Marktvolumen (Mrd. €)						Wachstumsraten					Summe
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015/14	2016/15	2017/16	2018/17	2019/18	
IT-Hardware	22,4	22,1	23,0	25,2	25,6	25,4	-1,2%	4,3%	9,4%	1,5%	-0,7%	13,6%
Software	19,1	20,2	21,6	23,0	24,4	26,0	5,5%	7,1%	6,3%	6,3%	6,3%	35,8%
IT-Services	36,3	37,4	38,1	39,0	39,9	40,8	3,0%	1,9%	2,3%	2,3%	2,3%	12,4%
Summe Informationstechnik	77,8	79,7	82,8	87,2	89,9	92,2	2,4%	3,9%	5,3%	3,1%	2,5%	18,5%

Innerhalb des IT-Marktes nahmen IT-Services, die unter anderem Rechenzentrums- und Beratungsleistungen beinhalteten, im Jahr 2018 mit 39,9 Mrd. € den ersten Rang ein. Für das Jahr 2019 werden rund 40,8 Mrd. € erwartet.

Bemerkenswert ist die überdurchschnittliche Steigerungsrate bei Software von 35,8 Prozent innerhalb der letzten fünf Jahre. Dies spiegelt die konsequente Investition in neue Anwendungslösungen wider, die im Rahmen der Digitalisierung bei den Kunden zum Einsatz kommen.

Bei der Nachfrage nach IT-Dienstleistungen in Deutschland folgen Behörden und öffentlicher Dienst mit einem Abstand den Bereichen Industrie und Banken als drittgrößter Sektor. Im Durchschnitt entfallen auf ihn 8,3 Prozent des Umsatzes, das sind mehr als für einzelne Industriebranchen wie z.B. Chemie und Pharma oder Maschinenbau.

Als Wachstumstreiber insbesondere für IT-Service und Beratungsleistungen werden als wichtigste die folgenden Faktoren genannt:

- Bedarf an externer Unterstützung bei Projekten zur digitalen Transformation, verbunden mit dem Mangel an entsprechender interner Expertise
- Insbesondere Bedarf durch Projekte zur Automatisierung von Geschäfts- / Fachprozessen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung
- Erarbeitung und Umsetzung von Strategien auf dem Gebiet IT-Sicherheit und Datenschutz.

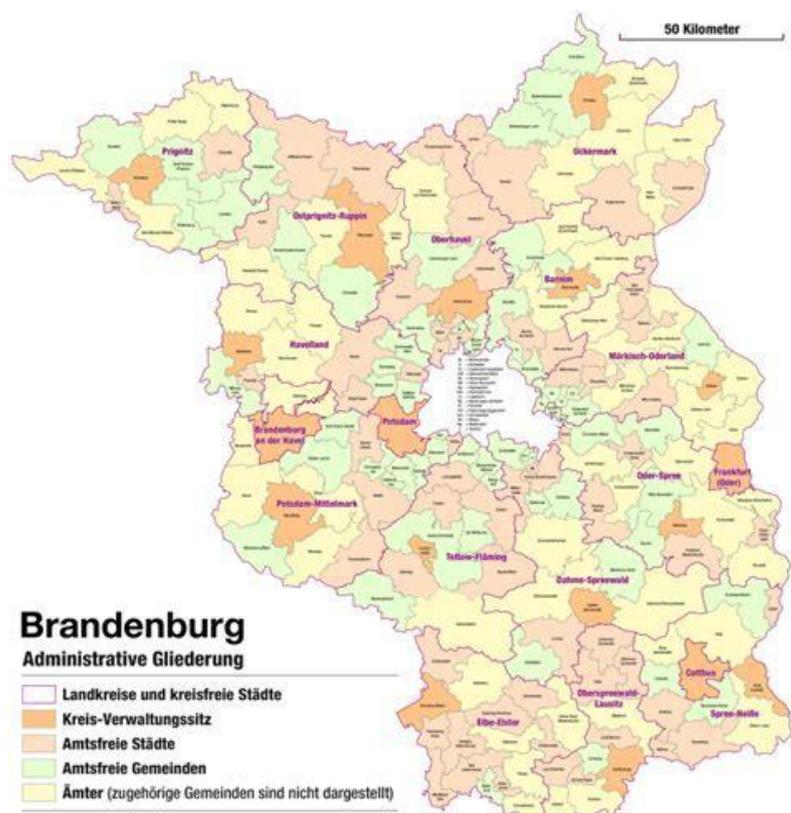
Als begrenzende Faktoren für das Branchenwachstum werden knappe personelle Ressourcen und insbesondere die Akquirierung von Fachkräften am Markt angeführt. Da diese Faktoren auch über die nächsten Jahre bestimmend sein werden, stützt dies die Erwartung weiteren Wachstums auf dem IT-Markt.

Anbieter kommunaler Dienstleistungen Brandenburg

Brandenburg als Flächenland ist geprägt von zahlreichen kleineren Kommunen mit geringer Einwohnerzahl. Auch die kommunale IT ist von kleinteiliger Struktur und wird von einer Vielzahl lokaler IT-Einheiten innerhalb der Städte und Gemeinden geleistet. Anders als in anderen Bundesländern gibt es in Brandenburg keine landesweit agierenden Rechenzentren mit zentralen Angeboten für einheitliche Fachverfahren.

Bei der Fragebogenstudie (Abschnitt 3.2) wurden von den antwortenden Kommunen sieben kommunale Dienstleister für Brandenburg benannt. Diese wurden im Gutachten näher betrachtet:

- Das Spektrum reicht von inha-bergeführten Familienunternehmen über kommunale Arbeitsgemeinschaften bis hin zu Rechenzentren außerhalb des Landes Brandenburg
- Insgesamt decken die erbrachten Dienstleistungen den breiten Bereich von PC-Support über Systembetreuung und Plattformbetrieb bis hin zur Strategieberatung sowie Aus- und Weiterbildung ab
- Festzustellen ist eine starke Spezialisierung auf bestimmte Dienstleistungen und/oder einen regional begrenzten Kundenkreis



3.2. Fragebogenstudie

Ziel der durchgeführten Fragebogenstudie war es, Hinweise und Erkenntnisse über die spezifische Situation der Kommunen in Brandenburg auf dem Gebiet der IT-Dienstleistungen zu erlangen.

Die als Online-Befragung konzipierte Studie richtete sich an 50 Kommunen Brandenburgs, die auf verschiedenen Wegen ihr Interesse an einem Zweckverband bekundet hatten. In die Auswertung eingeflossen sind die Informationen von 43 Kommunen (86%), die das Formular vollständig oder ausreichend beantwortet hatten. Die Umfrage beinhaltete ca. 115 Fragen zu den beiden Komplexen

Ist-Situation bezüglich IT-Dienstleistungen:

- Größe und Struktur der IT-Abteilung
- Parameter zur IT-Infrastruktur
- Nutzung externer Dienstleister
- Nutzung von Fachverfahren, einschließlich der Softwareprodukte

Bedarf an IT-Dienstleistungen, die vom zukünftigen Zweckverband erwartet werden:

- Fachverfahren
- Beratungsleistungen
- Rechenzentrums- und Infrastrukturleistungen
- IT-Einkauf

Ausgewählte Ergebnisse aus der Umfrage

Die Verantwortung für IT-Dienstleistungen liegt fast ausschließlich bei lokalen, kleinen IT-Abteilungen (weniger als 10 Mitarbeiter) bzw. bei einzelnen Mitarbeitern, z.T. in Personalunion mit anderen Rollen. Infrastruktur und Plattformtechnologie werden weitgehend lokal betrieben.

Die Basis-Fachverfahren (Personenstand, Meldewesen, Gewerbeswesen) werden weitgehend unterstützt, überwiegend durch einheitlichen Betrieb und Fachsupport.

Eine Vielzahl weiterer Fachverfahren jedoch werden nicht oder nicht in einheitlicher Form unterstützt, d.h. es sind verschiedene Softwarelösungen im Einsatz, der Betrieb erfolgt durch unterschiedliche Anbieter und auf der Basis von lokalen Verträgen und Lizenzen.

Dringender Bedarf für den zukünftigen Zweckverband besteht bei strategischen und Beratungsdienstleistungen sowie ein hoher Bedarf für die kurzfristige Unterstützung weiterer Fachverfahren.

Die detaillierten Ergebnisse zum Bedarf sind in die Betrachtungen der entsprechenden Themenschwerpunkte des vorliegenden Gutachtens eingeflossen, insbesondere in die Erarbeitung des Dienstleistungsportfolios.

3.3. Zwischenfazit Bedarfsermittlung

Marktanalyse und Fragebogenstudie liefern ein übereinstimmendes Bild von der gegenwärtigen Situation und der zukünftigen Entwicklung, die konkreten Antworten der Kommunen spiegeln die allgemeinen Erkenntnisse aus der Marktanalyse wider.

Die kommunalen Verwaltungen stehen vor der Herausforderung, eine moderne und leistungsfähige Verwaltung aufzubauen, die Prozesse innerhalb der Verwaltung sowie mit Bürgern und der Wirtschaft zu digitalisieren und dazu den Investitions- und Fachkräftebedarf im IT-Bereich zu bewältigen.

Diese Aufgaben werden zu Kostensteigerungen bei den Kommunen führen, wenn nicht Potentiale durch strukturelle Veränderungen erschlossen werden, wie beispielsweise die Zentralisierung der Infrastruktur und damit Einführung moderner IT-Technologien.

Der Einführungsdruck neuer Softwarelösungen zur Verschlinkung und Integration von Prozessen trifft auch kommunale Anwender, wie der von den Kommunen benannte Bedarf zur Einführung weiterer Fachverfahren belegt. Standardisierung und einheitliche Prozesse bilden eine wichtige Voraussetzung dafür.

Zur Bewältigung dieser Aufgaben wurde die Gründung eines Zweckverbandes „digitale Kommunen Brandenburg“ (ZV DKBbg) vorgeschlagen, mit der Zielsetzung, einen entwicklungspolitischen Akteur für E-Government-Dienstleistungen für die Kommunen in Brandenburg zu positionieren.

Die kleinteilige Struktur der kommunalen IT-Landschaft in Brandenburg ist eine Chance für den Zweckverband, der eine auf die Kommunen zugeschnittene Bandbreite von IT-Dienstleistungen aus einer Hand und mit fachspezifischer Expertise zentral geführt anbieten kann.

Dem Fachkräfteengpass kann durch pro-aktive Fachkräfteversorgung begegnet werden. Durch Vernetzung und Spezialisierung innerhalb des Zweckverbandes, mit den Kommunen sowie mit Herstellern können moderne, attraktive IT-Arbeitsplätze im IT-Servicebereich entstehen.

4. Vorschlag Rechts- und Organisationsform und Stufenplan

In diesem Abschnitt wird die Frage behandelt, welche Rechtsform für den geplanten IT-Dienstleister gewählt und wie diese Organisationsform aufgebaut werden sollte.

4.1. Vorschlag Rechts- und Organisationsform

Erörterung der Rechtsformen

Folgende Rechtsformen wurden im Rahmen dieses Gutachtens analysiert

- Zweckverband
- GmbH
- AG
- eV
- Genossenschaft
- Anstalt des öffentlichen Rechts
- Stiftung.

Im Ergebnis zeigt die gutachterliche Beurteilung, dass die Bildung eines Zweckverbands über deutliche Vorteile gegenüber anderen Rechtsformen verfügt.

Perspektiven des Zweckverbands gegenüber den anderen betrachteten Rechtsformen

- Zweckverband ist in seiner Binnenorganisation günstig, da die gebildete Körperschaft des öffentlichen Rechts autonom für die in der Satzung beschriebene Aufgabe ist
- betriebswirtschaftliches Management kann umgesetzt werden
- demokratische Legitimierung und Sicherstellung des Einflusses der Gremien der Kommunen
- Konzentration der Zuständigkeiten im Zweckverband zur effektiven Aufgabenerfüllung
- Entlastung der Verwaltungen der Kommunen sowie eine Gewährträgerhaftung der öffentlichen Hand.

Herausforderungen der Rechtsform des Zweckverbands

- in den Anfangsjahren ist der Kreis der beteiligten Kommunen zahlenmäßig begrenzt
- komplexer Gründungsvorgang
- exakte einzuhaltende Beschlüsse (Satzung des Zweckverbandes muss die Gründungsmitglieder beinhalten)
- alle Gründungsmitglieder müssen über ihre Kommunalparlamente den identischen Beschluss fassen
- ein Ausstieg aus dem Zweckverband ist nur möglich, wenn die Verbandsversammlung dem zustimmt.

Ein Zweckverband ist sehr gut geeignet, Interessen der beteiligten Kommunen zu bündeln. Entscheidungen werden in einer öffentlichen Rechtsform demokratisch legitimiert getroffen. Der Zweckverband kann an seine Mitglieder Leistungen ohne Ausschreibungspflicht erbringen. Im operativen Betrieb verfügt er über eine günstige Organisationsform, um ein straffes und zielorientiertes Management umzusetzen.

Für die Organisation des als vorteilhaft empfohlenen Zweckbetriebs werden zwei Organisationsvarianten erörtert:

Variante 1: einstufiges Unternehmen

- einfaches Modell: alle Leistungen werden durch eine Körperschaft erbracht
- bisher gingen die Initiatoren davon aus, dass ein Zweckverband die geeignete Rechtsform ist.

Variante 2: zweistufige Lösung:

- Bündelung der kommunalen Interessen in einer Körperschaft und privatwirtschaftliche Rechtsform für den operativen Betrieb.

Zur Information: Im Zweckverband Datenverarbeitung Oldenburg (KDO), einem erfolgreichen Anbieter kommunaler IT-Dienstleistungen, wird mit großem Erfolg eine GmbH für den operativen Geschäftsbetrieb genutzt.

Perspektiven einer zweistufigen Lösung

- Größere Flexibilität für den Geschäftsführer (Zustimmung der Verbandsversammlung nur in bestimmten Fällen erforderlich), welche schnelle Entscheidungen und ein straffes Management im operativen Betrieb ermöglicht
- höhere Attraktivität als Arbeitgeber (Vergütung von jungen Mitarbeitern außerhalb des Tarifs, Angebote wie Kinderbetreuung (KDO hat eine eigene KiTa) und Dienstfahrzeuge, Fahrräder usw.)

Herausforderungen einer zweistufigen Lösung

- erhöhte Anforderungen durch die Rechtsaufsicht (Beteiligung der Kammern usw.)
- Anzeigepflicht der GmbH-Gründung bei verschiedenen Behörden und Kammern bringt weiteren Aufwand und ggfs. eine Verzögerung mit sich
- Berücksichtigung der Möglichkeit, eine Tochtergesellschaft zu errichten, in der Zweckverbands-Satzung ist erforderlich
- Eine klare Trennung zwischen Zweckverband und GmbH ist durchzuhalten (administrativ aufwendig!)
- Steuerungsmöglichkeiten für die Organe des Zweckverbandes im Einklang mit der brandenburgischen Kommunalverfassung (Tochtergesellschaft darf keinen zu großen Handlungsspielraum erhalten)
- Übernahme bereits beim KRZ angestellter Mitarbeiter (nach Erfahrungen der KDO ein langfristiger Prozess aufgrund von Interessenabwägungen zwischen höher Sicherheit beim Zweckverband und Vergünstigungen wie z.B. finanzielle Anreize bei einer GmbH).

Die genannten Vorteile der Flexibilität und raschen Entscheidungsmöglichkeit bedingen u.E. wegen der in den Anfangsjahren zahlenmäßig begrenzten Anzahl der Zweckverbands-Mitglieder keine unmittelbare Gründung einer GmbH. Denn in den ersten Jahren besteht noch eine hinreichende Übersichtlichkeit und Flexibilität für die Verbandsleitung, zudem wird die Verbandsversammlung mehrmals im Jahr tagen, so dass richtungsweisende Entscheidungen relativ rasch getroffen werden können.

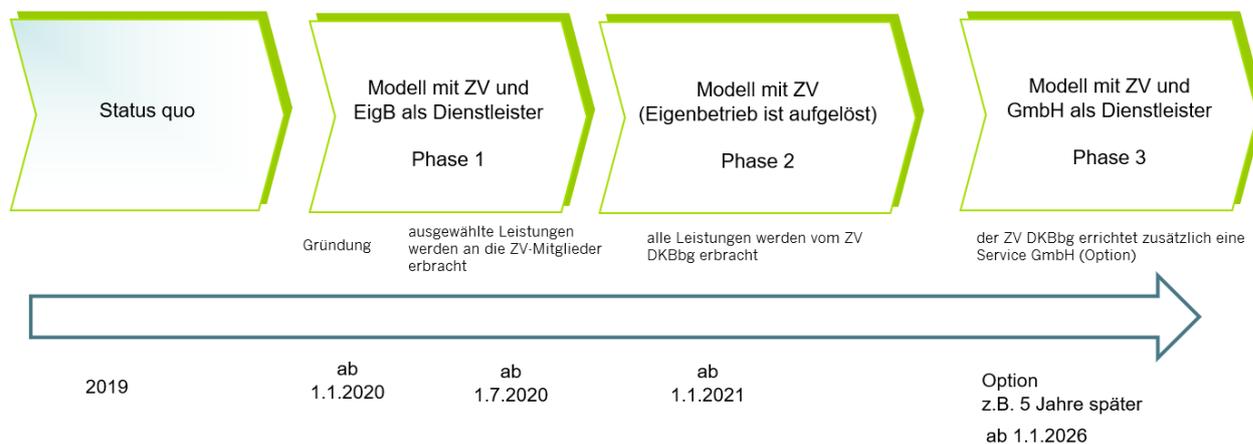
Empfohlen wird daher, mit der Rechtsform des Zweckverbands in der einstufigen Form zu starten und nach dem erfolgreichen Aufbau des kompletten Geschäftsbetriebs in einigen Jahren diese Frage noch einmal in der Verbandsversammlung zu erörtern.

4.2. Vorschlag für den stufenweisen Aufbau des ZV DKBbg

Beim Aufbau des ZV DKBbg sind folgende Annahmen und Randbedingungen zu berücksichtigen:

- Es besteht Dringlichkeit bei der Bereitstellung neuer Dienstleistungen durch den Zweckverband
- Ausgangspunkt für die Erbringung bestehender Dienstleistungen ist der Eigenbetrieb KRZ, es ist eine Überführung der Leistungserbringung in den Zweckverband erforderlich
- Die erforderlichen Ressourcen für den Zweckverband sind aufzubauen
- Es muss eine Entflechtung und Neuordnung der Ressourcen des Eigenbetriebs KRZ von Stadtverwaltung Cottbus und Zweckverband erfolgen
- Im Falle der Entscheidung für eine zweistufige Organisationsform wird eine separate Phase für den rechtlichen, organisatorischen und operativen Aufbau der GmbH notwendig.

Im Ergebnis wird ein stufenweiser Aufbau in bis zu 3 Phasen vorgeschlagen:



4.3. Zwischenfazit Organisationsformen

Die Vorüberlegungen zur Rechtsform eines Zweckverbandes konnten bestätigt werden. Insbesondere folgende Argumente sprechen für den Zweckverband

- institutionelle Verklammerung der Kommunen (Zweckverbandsmitgliedschaft, Mitbestimmung in der Versammlung)
- öffentliche Rechtsform: Vorteile bei der Beteiligung und Ausschreibungen (Inhouse-Lösung)
- Entlastung der Verwaltungen der Kommunen sowie eine Gewährträgerhaftung der öffentlichen Hand.

Die beschriebene Komplexität macht einen stufenweisen Aufbau des Zweckverbandes erforderlich.

Wir kommen zu der gutachterlichen Empfehlung, dass das vordachte Modell mit einem Zweckverband und der Option einer 100%igen Tochter-GmbH für den Service auf lange Sicht vorzuzugswürdig ist.

Allerdings zeigen die Genehmigungsprozesse, dass die Gründung eines Zweckverbands zum 1.1.2020 zeitlich herausfordernd ist. Daher sollte die Zweckverbands-Gründung nicht zusätzlich mit der Gründung einer Service-GmbH verknüpft werden, sondern als Option in einer späteren Phase (z.B. nach Ablauf von 2-3 Jahren) noch einmal erörtert werden.

5. Vorschlag Leistungsportfolio

5.1. Prozessanalyse

Der Vorschlag für ein Leistungsportfolio basiert auf dem Ergebnis einer Prozessanalyse, deren Gegenstand die Kriterien und Prioritäten für den schrittweisen Aufbau von IT Dienstleistungen bzw. den Transfer der IT-Leistungserbringung von den Kommunen und dem Eigenbetrieb KRZ zum Zweckverband ZV DKBbg bilden.

Dieses Ergebnis berücksichtigt die verschiedenen Phasen der Zweckverbandsbildung gemäß Abschnitt 4.2.

Die Prozessanalyse stützt sich auf Informationen, die aus einer Umfrage unter Kommunen des Landes Brandenburg (Abschnitt 3.2) sowie aus mehreren Interviews mit Experten von kommunalen Dienstleistern gewonnen wurden.

Die vorliegende Analyse wurde in den folgenden Schritten vorgenommen:

1. **Prozessinventur:** Die für den ZV DKBbg relevanten Dienstleistungen, mit einer erläuternden Kurzbeschreibung, wurden zusammengestellt.
2. **Parameter und Bewertung:** Dienstleistungsbezogene Informationen wurden gesammelt und nach den Kriterien kommunaler Bedarf, strategische Priorität, Standardisierungsgrad, vorhandene Fähigkeit und Herausforderung bei der Erbringung bewertet.
3. **Schlussfolgerungen für Dienstleistungsportfolio:** Die Schlussfolgerungen aus der Bewertung der einzelnen Dienstleistungen münden in einen Portfoliovorschlag, der im nächsten Abschnitt dokumentiert ist.

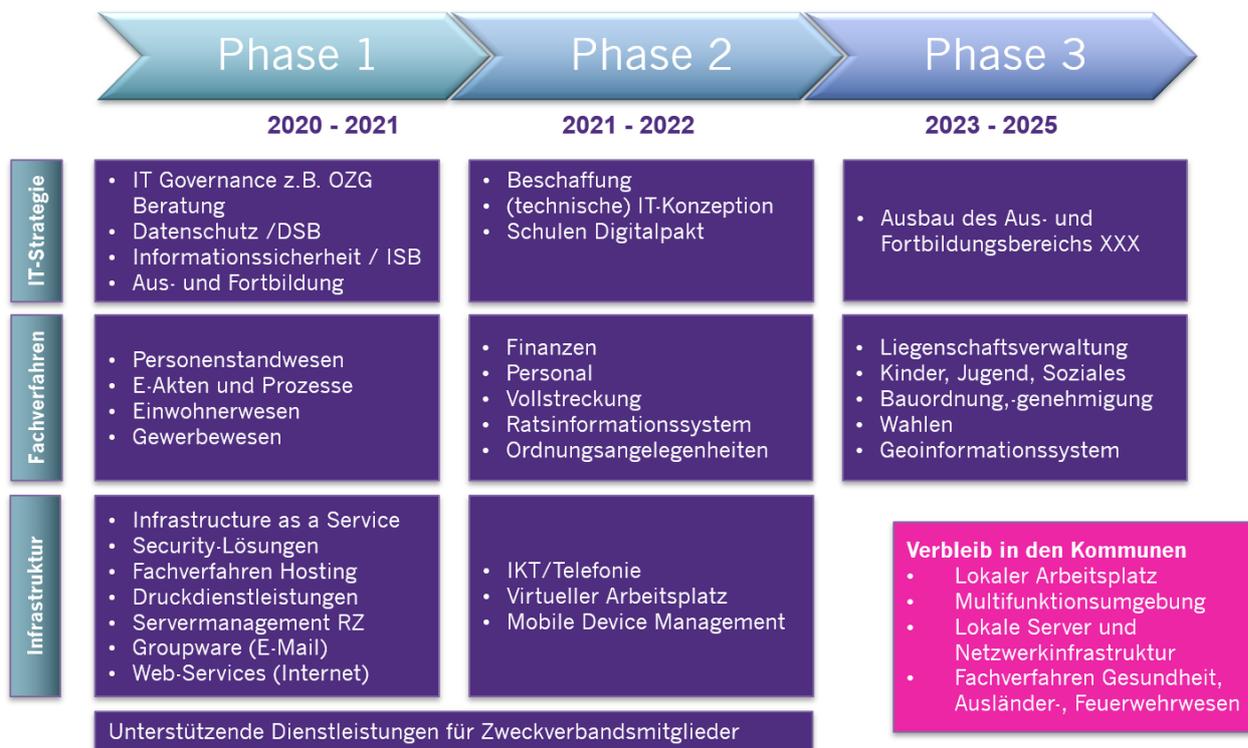
5.2. Dienstleistungsportfolio

Die folgende Grafik gibt eine Übersicht über alle betrachteten Dienstleistungen in den Portfoliogruppen IT-Strategie, Fachverfahren und Infrastruktur-Dienstleistungen. Sie stellt den Vorschlag dar, in welcher Phase des Aufbaus welche Dienstleistung durch den Zweckverband erbracht werden sollte.

Phase 1 ist durch die Leistungserbringung durch das KRZ charakterisiert, während parallel dazu die Strukturen des ZV DKBbg aufzubauen sind. Dringender Bedarf bei den Kommunen steht den gegebenen Fähigkeiten und Ressourcen des KRZ gegenüber. Eine Bewertung dieses Verhältnisses im Rahmen der Prozessanalyse führte daher zur Einordnung bestimmter Dienstleistungen in die Phasen 2 und 3.

Weitere Dienstleistungen sind durch bestimmte Restriktionen gekennzeichnet (z.B. Anwesenheit vor Ort erforderlich oder Fachanwendungen, für die es noch keine Fachverfahren gibt) und wurden daher nicht in das Portfolio des Zweckverbandes aufgenommen (in der Grafik mit ‚Verbleib in den Kommunen‘ gekennzeichnet). Diese Bewertung sollte bei veränderten Bedingungen überprüft werden.

Eine Beschreibung der einzelnen Dienstleistungen sowie eine ausführliche Begründung für die Bereitstellung in der jeweiligen Phase finden sich in Anlage 1.



5.3. Zwischenfazit Dienstleistungsportfolio

Das KRZ besitzt langjährige Erfahrungen und technische Voraussetzungen, die für den Aufbau des Zweckverbandes genutzt werden sollten. Durch Konzentration im zentralen Rechenzentrum sowie Bereitstellung neuer Technologien für Infrastrukturdienstleistungen können Kostenpotentiale erschlossen werden (Abschnitt 3.3 Bedarfsermittlung).

Gegenwärtig erbringt das KRZ eine Vielzahl an Infrastrukturdienstleistungen (wie Rechenzentrumsbetrieb, Hosting und Betreuung von Fachverfahren), für den Zweckverband werden jedoch Beratungs- und Fachsupport-Leistungen von zunehmender Bedeutung sein. Daher sollte der Aufbau entsprechender Ressourcen im ZV DKBbg einen Schwerpunkt in den Phasen 1 und 2 darstellen.

Die Bündelung von Ressourcen im Zweckverband ermöglicht den Aufbau von Kompetenzen für dringend benötigte strategische und Beratungsdienstleistungen (Abschnitt 3.3 Bedarfsermittlung).

Diese Beratungskompetenz, in Verbindung mit einer Konzentration der Zuständigkeiten im Zweckverband, ermöglicht Standardisierungsinitiativen als Voraussetzung für die Einführung weiterer Fachverfahren in Phasen 2 und 3.

Der Bedarf in den Kommunen verlangt ein Startportfolio mit einem breiten Spektrum an Dienstleistungen, jedoch sind die Ressourcen dafür erst aufzubauen. Dieser Herausforderung kann begegnet werden, indem bestimmte Leistungen zunächst in einem eingeschränkten Umfang angeboten werden, der dann in späteren Phasen ausgebaut wird (z.B. Schulungen nur für unterstützte Fachverfahren in Phase 1, ein breiteres Spektrum an Aus- und Fortbildung in Phase 3).

Das Dienstleistungsportfolio muss sich sowohl am Bedarf der Kommunen als auch an der IT-Strategie des Zweckverbandes orientieren, daher ist die Entwicklung von Strategien für die einzelnen Portfoliobereiche

eine vorrangige Aufgabe. Durch Berücksichtigung kritischer Faktoren (Technologie, Politik) und relevanter Stakeholder (z.B. Städte- und Gemeindebund, Landesministerien) können falsche Schwerpunktsetzungen vermieden werden.

Die gegenwärtige Arbeitsweise des KRZ ist geprägt durch einen Großkunden und wenige Dritte. Im Zweckverband muss es daher gelingen, die internen Abläufe sowie die Beziehungen und die Zusammenarbeit mit den Kommunen so zu entwickeln, dass eine erfolgreiche Tätigkeit mit einem breiten Kreis kleinerer Kunden frühzeitig sichergestellt wird.

6. Modell für die Aufbauorganisation und Personalkonzept

Die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH (B&P) wurde in Abstimmung mit dem Auftraggeber beauftragt, ein Organisations- und Personalkonzept zur Machbarkeit eines Zweckverbandes „digitale Kommunen Brandenburg“ zu erstellen.

Zur Bestimmung der Ausgangssituation wurden zunächst die Struktur- und Rahmendaten des Eigenbetriebes KRZ mit denen anderer kommunaler Dienstleister verglichen, und es wurde die Ist-Aufbauorganisation des KRZ analysiert.

Auf der Basis geplanter Struktur- und Rahmendaten und unter Berücksichtigung der Anforderungen an die Organisationsstruktur kommunaler Dienstleister wurde daraufhin die Soll-Aufbauorganisation für den Zweckverband in den drei Aufbauphasen erarbeitet.

Es erfolgte eine Grobschätzung des Personalbedarfs für die verschiedenen Bereiche und eine abschließende Einschätzung der Ergebnisse.

6.1. Geplante Struktur- und Rahmendaten

Grundlage für die Erarbeitung des Organisationskonzepts bildeten die Struktur- und Rahmendaten aus den entsprechenden Abschnitten des vorliegenden Gutachtens, insbesondere Rechtsform, Aufbauphasen, Portfolio und Zielkostenrechnung. Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht.

Vergleichsmerkmal	ZV DKBbg		
	Phase 1	Phase 2	Phase 3
Hauptvertriebsgebiet	Brandenburg (ca. 29.500 km ²)	Brandenburg (ca. 29.500 km ²)	Brandenburg (ca. 29.500 km ²)
Mitgliedskommunen	15	25	35
Jahresumsatz (Zielwert)	2,3 bis 3,1 Mio. EUR	4,0 bis 5,6 Mio. EUR	5,6 bis 7,8 Mio. EUR
Rechtsform	Zweckverband	Zweckverband	Zweckverband mit Service GmbH
Aufbauorganisation	<ul style="list-style-type: none"> • Stab-Linien-Organisation • funktionsorientiert • 3 Hierarchieebenen • 2-gliedrige Struktur 	<ul style="list-style-type: none"> • Stab-Linien-Organisation • Produktorientiert • 3 Hierarchieebenen • 2-gliedrige Struktur 	<ul style="list-style-type: none"> • Matrixorganisation • Produktorientiert • 3-4 Hierarchieebenen • 2-gliedrige Struktur
Leistungsspektrum Basisdaten	4 Fachverfahren 1700 Arbeitsplätze	9 Fachverfahren 2700 Arbeitsplätze	14 Fachverfahren 3500 Arbeitsplätze
Rechenzentrum	Betreibung KRZ	Eigene Betreibung	Eigene Betreibung

6.2. Organisationskonzept

Für die Bildung kommunaler Organisationsstrukturen sind folgende Prämissen handlungsleitend:

- Einhaltung gesetzlicher Rahmenbedingungen (BbgKVerf, GKGBbg, KomHKV etc.)
- Berücksichtigung einer angemessenen Leitungsspanne
- klare Aufbaustruktur unter Abgrenzung von artverwandten Fachaufgaben
- Bündelung fachlich zusammenhängender Aufgaben in einer Organisationseinheit mit einer organisatorischen, personellen und räumlichen Verknüpfung
- klare Abgrenzung zwischen technischen und verwaltungsrechtlichen Stellenanforderungen
- Reduzierung der Schnittstellen zwischen den Stellen bzw. Organisationseinheiten
- eindeutige Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, klare Über- und Unterstellungsverhältnisse
- sachgerechte und objektiv gerechtfertigte Stellenausstattung.

Für einen kommunalen IT-Dienstleister ist eine konsequente Ausrichtung der Organisationsstruktur an den Erwartungen der Kunden und an den angebotenen Produkten und Leistungen wichtig. Das ITIL-Rollenmodell (ITIL: Information Technology Infrastructure Library) bildet dafür eine gute Grundlage.

Darüber hinaus erfordert die Dienstleistungsorientierung, dass in der öffentlich-rechtlichen Form des Zweckverbandes möglichst flexible Verwaltungsstrukturen geschaffen werden, da gerade das IT-Umfeld einem sich kontinuierlich beschleunigenden Wandel unterliegt.

Unter Anwendung o.g. Prämissen wird die folgende Aufbauorganisation für die einzelnen Phasen des ZV DKBbg vorgeschlagen.

Soll-Aufbauorganisation Zweckverband DKBbg, Phase 1

Die Startphase ist geprägt durch die Leistungserbringung durch das KRZ und basiert auf der existierenden Linienstruktur mit den Bereichen Service und kaufmännischer Bereich. Mit dem aufgabenbezogenen Soll-Organigramm soll sowohl den übergeordneten Zielstellungen und Prämissen Rechnung getragen als auch eine Anpassung der Strukturen des KRZ berücksichtigt werden.

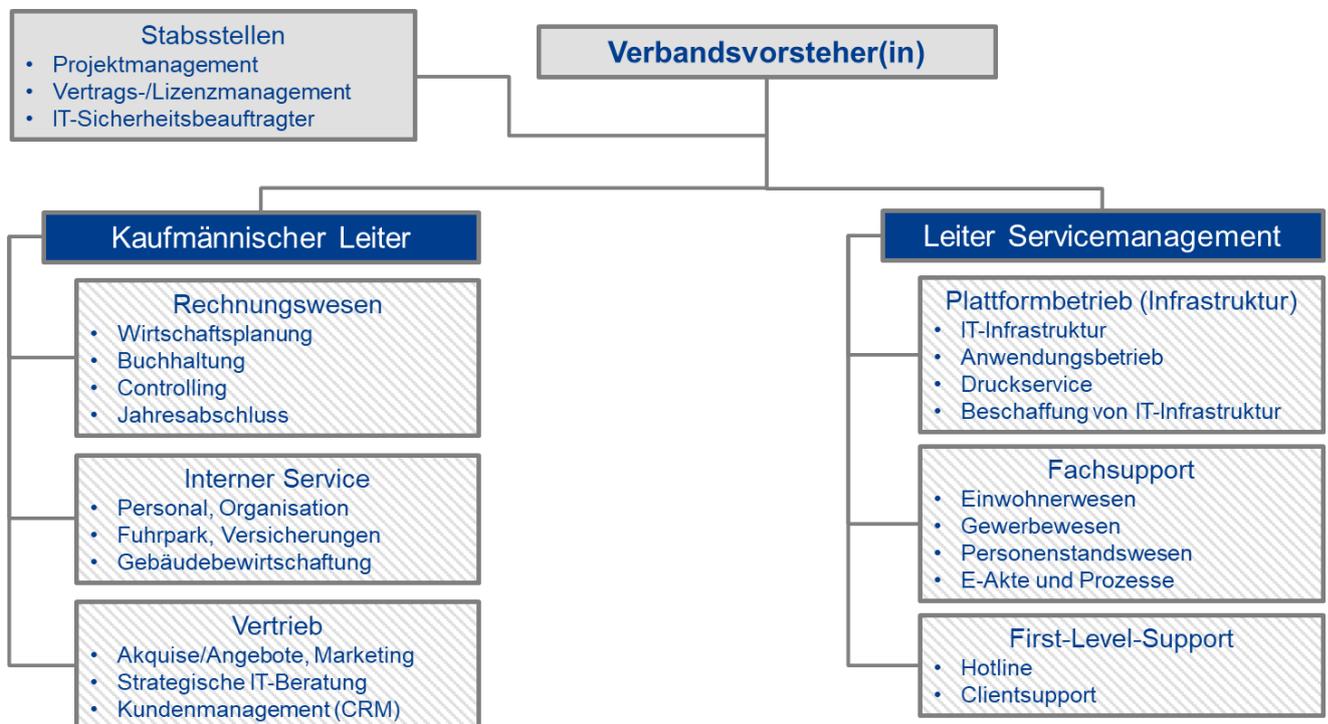
Um die organisatorischen Strukturen der Etablierungsphase (Phase 2) schon vorwegzunehmen, sollten die Stellen der Verbandsleitung, der kaufmännischen Leitung und der Leitung Servicemanagement besetzt werden. Ebenso sind Stabsstellenfunktionen erforderlich, die so derzeit vom KRZ nicht abgedeckt werden.

Es ist vorgesehen, dass die Verbandsvorsteherin oder der Verbandsvorsteher in der Startphase maßgeblich die Vertriebsfunktion übernimmt, wobei es in erster Linie um die Akquise weiterer Kunden geht.

Von entscheidender Bedeutung für Phase 1 ist die Stelle des Leiters Servicemanagement. Neben der strategischen Produktentwicklung ist die Entwicklung eines Servicekataloges nach dem ITIL-Standard von großer Bedeutung, da sich daran alle kaufmännischen und technischen Funktionen bis hin zur Kalkulation von Kosten und Preisen ausrichten müssen.

Die eigentlichen Serviceleistungen sollen in dieser Phase zunächst durch die bestehenden Abteilungen des KRZ (schraffiert dargestellt) erbracht werden.

Eine große Bedeutung kommt auch dem kaufmännischen Leiter zu, da das gesamte interne und externe Rechnungswesen für den Zweckverband neu aufgebaut werden muss. Ebenso sind Kosten- und Wirtschaftlichkeitsanalysen sowie Preiskalkulationen erforderlich.

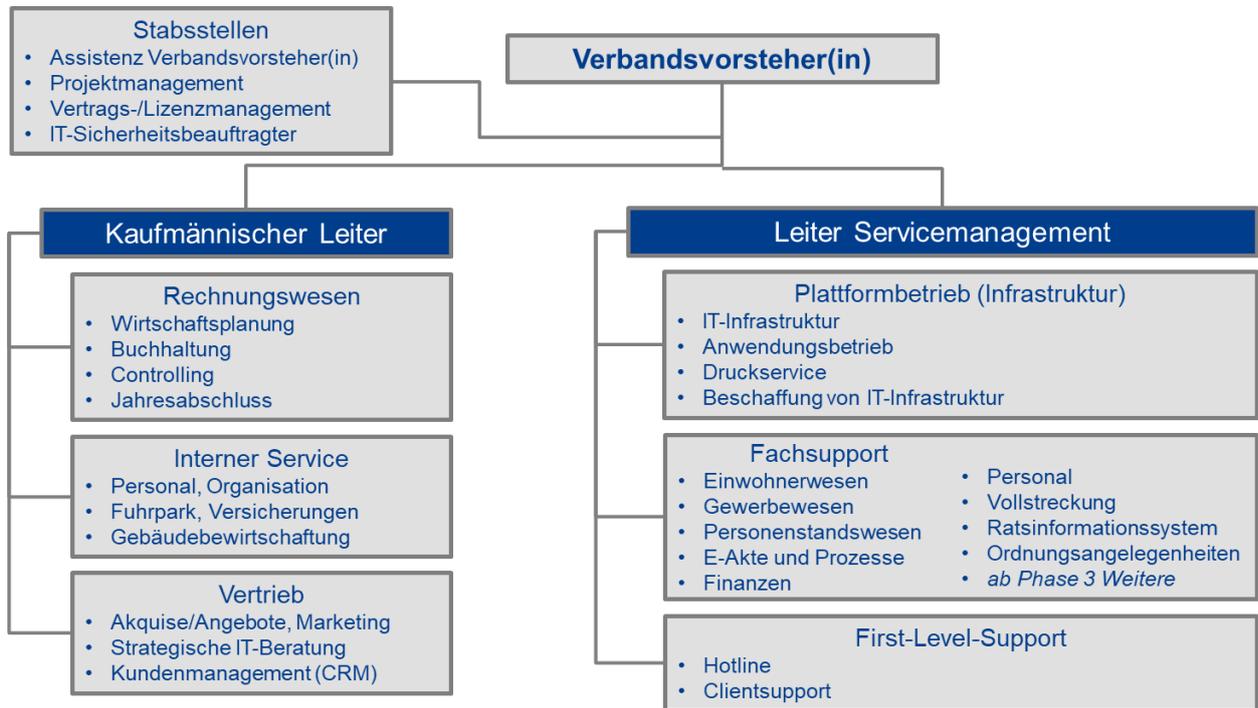


Soll-Aufbauorganisation Zweckverband DKBbg, Phasen 2 und 3

Ab Phase 2 (Etablierungsphase) sind alle wesentlichen organisatorisch erforderlichen Funktionen direkt beim Zweckverband angesiedelt.

Die konkrete aufgabenbezogene Struktur im Bereich Servicemanagement orientiert sich am Leistungsportfolio des Zweckverbandes.

Das aufgabenbezogene Soll-Organigramm in Phase 3 unterscheidet sich dann nicht wesentlich von dem in Phase 2. Veränderungen ergeben sich im Wesentlichen durch die Ausweitung des Leistungsumfangs gegenüber den Kunden.



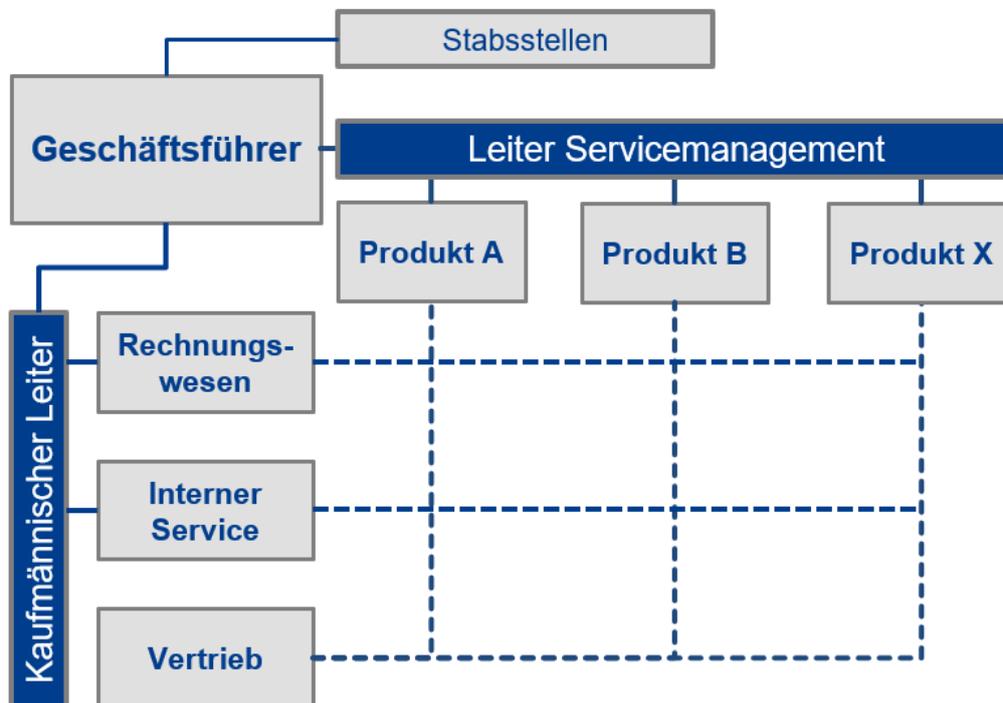
Alternative Aufbauorganisation Zweckverband DKBbg, Phase 3

Für den Fall einer Entscheidung für die zweistufige Organisationsform mit einer GmbH (Abschnitt 4.1) kann auch die Einführung einer Matrix-Organisation geprüft werden.

Diese Struktur richtet sich noch stärker an den Bedürfnissen der Kunden aus (Service-Orientierung).

Die Matrix-Organisation erlaubt weiterhin die Berücksichtigung des Projektcharakters vieler IT-Themen im kommunalen Umfeld und erscheint daher für eine Service-GmbH geeignet.

Eine reine Matrix-Organisation führt häufig zu Doppelstrukturen, weshalb die konkrete Ausgestaltung im Bedarfsfall noch einmal untersucht werden sollte.



6.3. Personalbedarfsermittlung

Die Personalbedarfsermittlung beginnt mit der Bemessung der Stellenbedarfe für die Führungs- und Leitungsaufgaben auf Basis der Leitungsspanne, ermittelt gemäß Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung des Bundes.

Die Grundlage für die Bemessung der einzelnen Stellen bildet die aufgabenbezogene Stellenbemessung, für welche die summarische Methode im Bereich des Servicemanagements (Stellenbemessung in der Informationstechnik, Bayrischer kommunaler Prüfungsverband, 2011) in Verbindung mit der Schätzmethode (kaufmännischer Bereich und Stabsstellen) eingesetzt wurde.

Der daraus ermittelte Stellenbedarf liefert einen ersten Ansatzpunkt für die Personalausstattung. Abweichungen um bis zu 10% nach oben oder unten halten wir für noch vertretbar. Vor dem Hintergrund der Zielstellungen des Zweckverbandes sollte allerdings auch ein Personalkostencontrolling durchgeführt werden.

Ergebnis	Ist-Personal KRZ In VZÄ	Soll-Personal ZV DKBbg in VZÄ		
		Phase 1	Phase 2	Phase 3
Leitung	1,0	1,0	1,0	1,0
Stabsstellen	1,0	1,0	2,5	3,5
Kaufmännischer Bereich	3,0	1,0	4,75	5,75
Service-Management	33,1	1,0	24,0	37,0
Summe VZÄ	38,1	4,0	32,25	47,25

Der Personalbedarf für den Zweckverband ist maßgeblich vom Dienstleistungsportfolio und Anzahl der Mitgliedskommunen abhängig, es wurden daher die Struktur- und Rahmendaten für die einzelnen Phasen gemäß 6.1 zugrunde gelegt.

Weiterhin beinhaltet die Schätzung die folgenden Annahmen

- Mindestens 1,5 Mitarbeiter für Fachsupport einer Softwarelösung (Vertretung)
- First-Level-Support wird in Phase 1 teilweise durch Mitarbeiter Fachsupport abgedeckt
- Service-Zeiten des First-Level-Support: wochentags 7 bis 17 Uhr.

Da in Phasen 1 und 2 mehr Overhead-Stellen zum Aufbau und Weiterentwicklung des Zweckverbands notwendig sind, müssen in diesen Phasen Stellen mehrere Funktionen übernehmen.

6.4. Zwischenfazit Personalkonzept

Im Ergebnis der vorliegenden Untersuchung empfehlen wir eine aufgabenbezogene Organisationsstruktur, um kurzfristig die Arbeitsfähigkeit zu erreichen. In Phase 1 sollen zunächst (bis auf eine Ausnahme) nur die Führungsstellen besetzt werden, da alle übrigen Leistungen vom KRZ bezogen werden könnten.

Der eigentliche Change-Prozess setzt dann in Phase 2 ein, in der alle wesentlichen Aufgaben vom KRZ auf den Zweckverband übergehen. Der zusätzliche Personalbedarf in Phase 3 ist im Wesentlichen auf die Ausweitung des Leistungsportfolios und den Anstieg der Mitgliedskommunen zurückzuführen. Nach Phase 2 könnte das KRZ als Eigenbetrieb aufgelöst und die übrigen IT-Aufgaben in die Kernverwaltung der Stadt Cottbus überführt werden.

Ein weiterer Aspekt ist die Berücksichtigung des Leistungsportfolios insgesamt und der Anzahl der Mitgliedskommunen bzw. Kunden. Es muss daher zunächst angestrebt werden, eine möglichst schlanke Organisationsstruktur aufzubauen, um die Wirtschaftlichkeit des Zweckverbandes nicht zu gefährden.

Die konzeptionelle Einführung des Rollenmodells nach ITIL bereits in Phase 1 ist ein zentraler Baustein zum Aufbau einer leistungsfähigen Organisationsstruktur. Die Definition und Beschreibung der Services ist dabei Aufgabe des Leiters Servicemanagement.

Eine Herausforderung in der Etablierungsphase 2 wird die Gewinnung von qualifizierten Mitarbeitern für Neueinstellungen bzw. die Übernahme von Mitarbeitern der Stadt (zugeordnet dem Eigenbetrieb) sein, da diese beim Zweckverband erfolgen werden und die Gestaltung von betrieblichen Anreizfunktionen nur eingeschränkt attraktiv gestaltet werden kann.

Hier stellt das Handlungsfeld Weiterbildungs- und Karriereplanung im Sinne der Markenpositionierung des Arbeitgebers einen wesentlichen Punkt dar, um neben der Optimierung der Personalgewinnung bestehende Beschäftigte langfristig an den Arbeitgeber zu binden. Darüber hinaus sind Aufstiegs- und Weiterbildungsmöglichkeiten vor allem für Hochschulabsolventen und Young Professionals essenzielle Ankerpunkte, um einen Arbeitgeber als besonders attraktiv zu charakterisieren.

Die konsequente Dienstleistungsorientierung des Zweckverbandes im dynamischen IT-Umfeld gebietet es, eine Kultur der kontinuierlichen Veränderung herbeizuführen. Organisationsstrukturen und Abläufe müssen in regelmäßigen Abständen auf ihre Effektivität und Effizienz hin überprüft werden. Gerade der geplante Aufbau des Zweckverbandes in mehreren Phasen erfordert regelmäßige organisatorische Überprüfungen und Anpassungen.

7. Finanzielle Auswirkungen

Die finanzielle Untersuchung wurde anhand der Komponenten Zielkostenrechnung, Preismodell Zweckverband und Preismodell Kommune durchgeführt. Ziel war es, ausgehend vom Marktpotential die möglichen finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen im ZV DKBbg darzustellen.

Die **Zielkostenrechnung** betrachtet das Umsatzvolumen für verschiedene Szenarien von Mitgliedskommunen im Zweckverband, unter Verwendung von Referenzpreisen anderer kommunaler Zweckverbände.

Das **Preismodell Zweckverband** basiert auf der Zielkostenrechnung, verwendet aber vorgeschlagene Entgelte zur Umsatzberechnung, um so die spezifischen Bedingungen für den ZV DKBbg abzubilden.

Das **Preismodell Kommune** folgt dem Preismodell Zweckverband und stellt dieses schließlich aus der Sicht einer Kommune dar.

7.1. Zielkostenrechnung

Auf Basis einer plausiblen Auswahl von realen Kommunen in Brandenburg sowie einem angenommenen Mengengerüst (Anzahl Einwohner, Arbeitsplätze, Nutzungsfaktor, Fälle) wurde unter Verwendung von Referenzpreisen anderer kommunaler Anbieter ein mögliches Umsatzvolumen für die einzelnen Dienstleistungen kalkuliert. Der stufenweise Aufbau des Zweckverbands wurde durch drei verschiedene Modelle mit unterschiedlichen Mengengerüsten (d.h. Kommunenauswahl) und Dienstleistungsportfolios berücksichtigt.

Die Modellrechnung ergab für den Zweckverband bei Referenzpreisen ein Umsatzpotential von 2,3 bis 3,1 Mio. € für Phase 1. Für die folgende Phase 2 wurde ein Umsatzpotential von 4,0 bis 5,6 Mio. € und für Phase 3 ein Umsatzpotential von 5,6 bis 7,8 Mio. € errechnet.

7.2. Preismodell Zweckverband

Ausgehend von der Zielkostenrechnung wurden die Umsätze für die einzelnen Dienstleistungen mit vorgeschlagenen Entgelten kalkuliert. Das ermöglicht im Unterschied zu Referenzpreisen z.B. die Berücksichtigung gegenwärtiger Preise des KRZ oder der Tatsache, dass der ZV DKBbg eine Vielzahl kleinerer Mitgliedskommunen haben wird.

Das Mengengerüst des Modells ist weitgehend identisch mit der Zielkostenrechnung und ermöglicht somit einen direkten Vergleich für die drei Phasen des Aufbaus des Zweckverbandes.

Die Modellrechnung ergab für den Zweckverband bei vorgeschlagenen Entgelten ein Umsatzpotential von 1,7 bis 2,9 Mio. € für Phase 1.

Für die folgende Phase 2 wurde ein Umsatzpotential von 3,3 bis 5,4 Mio. € und für Phase 3 ein Umsatzpotential von 4,7 bis 7,6 Mio. € errechnet.

7.3. Preismodell Kommune

Diese Modellrechnung ermöglicht die Darstellung ausgewählter Dienstleistungskosten für eine Kommune.

Dafür wurden Dienstleistungen aus dem Preismodell Zweckverband ausgewählt, die im Startportfolio des ZV DKBbg (Abschnitt 5.2) enthalten sind, d.h. bereits in Phase 1 angeboten werden.

Für diese Dienstleistungen wurden auf der Grundlage des Preismodells Zweckverband die Preise für Kommunen unterschiedlicher Größe abgeleitet. Die Mengengerüste (Einwohner, Arbeitsplätze etc.) wurde dabei weitergehend differenziert (Gruppen nach Kommunengröße), um Bedarfe und Staffellungen präziser zu kalkulieren.

Das Ergebnis dieses Preismodells ist in Anlage 2 enthalten.

7.4. Zwischenfazit finanzielle Auswirkungen

Bei der gegebenen Annahme von Gründungsmitgliedern wird der ZV DKBbg zu den kleineren IT-Dienstleistern im kommunalen Umfeld gehören. Bei marktüblichen Preisen wird er in den Anfangsphasen nur wirtschaftlich arbeiten können, wenn die Stadt Cottbus weiterhin einen größeren Umsatzbetrag für die von ihr in Anspruch genommenen Dienstleistungen übernimmt.

Die Referenzpreise variieren z.T. stark, was auch am unterschiedlichen Umfang und Niveau der Dienstleistungen bei verschiedenen Anbietern liegt. Zur Unterstützung der Wirtschaftlichkeit sollte der ZV DKBbg den Bereich Fachsupport für Fachverfahren ausbauen, um seine Entgelte am oberen Preisniveau zu positionieren. Das kann z.B. durch eine arbeitsplatzbezogene Preiskomponente erfolgen, mit der Ressourcen für ein Standardangebot an Fachsupport finanziert wird.

Das Preismodell zeigt, dass das erzielbare Umsatzvolumen deutlich vom Mengengerüst abhängig ist (d.h. neben der Anzahl Kommunen auch vom Nutzungsfaktor, also Nachfrage der Kommunen nach einzelnen Dienstleistungen). Bereits beim Start sollte der ZV DKBbg Maßnahmen ergreifen, um eine umfassende Nutzung angebotener Dienstleistungen durch die Mitgliedskommunen zu sichern (Marketing, Strategieberatung).

Zur Grundfinanzierung, besonders in der Startphase, schlägt der Gutachter vor, analog der Vorgehensweise beim neu aufgebauten kommunalen Rechenzentrum in Mecklenburg-Vorpommern einen Sockelbetrag für jedes Mitglied zu erheben (z.B. 2.000 € / 4.000 € / 6.000 € nach Kommunengröße). Dafür sollte ein Kontingent an unentgeltlichen Beratertagen für strategische IT-Beratung zur Verfügung gestellt werden (z.B. 3TW / 6TW / 9TW).

Der ZV DKBbg sollte Prozesse und Werkzeuge implementieren, die eine Zuordnung der IT-Ressourcennutzung (Mitarbeiter und Technik) spezifisch nach Kunden und Dienstleistung ermöglicht. Dadurch können pauschale Umlagen großer Kostenblöcke (z.B. Plattformbetrieb, Rechenzentrumsdienste) vermieden und Kostentransparenz für Wirtschaftlichkeitsmaßnahmen erreicht werden.

Finanzielle Herausforderungen für den Zweckverband

Die Referenzpreise basieren auf bestimmten Annahmen über Umfang und Qualität der einzelnen Dienstleistung (z.B. Konfiguration eines Servers, Umfang an Wartung und Support für Fachverfahren). Um Fehleinschätzungen zu vermeiden, sind weitergehende Untersuchungen notwendig, bevor konkrete Entgelte für den ZV DKBbg festgelegt werden. Es ist weiterhin zu beachten, dass die angegebenen Referenzpreise lediglich Listenpreise darstellen, die von den Anbietern im Einzelfall angepasst werden können (Rabatte für größere Kommunen bzw. bei mehrjähriger Beauftragung).

Der Umsatzkorridor (min-max Werte des möglichen Umsatzvolumens) in der Zielkostenrechnung erweist sich als relativ weit gespreizt und birgt damit eine gewisse Unschärfe. Für eine Geschäftsplanung sind alle im Modell verwendeten Parameter (Mengengerüste, Nutzungsfaktoren etc.) für die einzelnen Dienstleistungen nochmals zu prüfen.

Da der ZV DKBbg bei Beachtung der Wirtschaftlichkeit die Entgelte nicht am unteren Marktpreisniveau positionieren kann, könnte sich die Anzahl von Mitgliedskommunen nicht wie geplant entwickeln, wenn diese bei

ihrer Beitrittsentscheidung Kostenbetrachtungen in den Vordergrund stellen. Der Zweckverband sollte daher strategische Gesichtspunkte für die Gewinnung von Mitgliedern hervorheben.

Die Investitionen des ZV DKBbg zur Erbringung einzelner Dienstleistungen (z.B. Anstellung und Ausbildung von Mitarbeitern für Fachsupport, Verträge mit Software-Herstellern über Betrieb und Pflege von Fachverfahren) könnten nicht erwirtschaftet werden und der Betrieb insgesamt könnte unrentabel sein, wenn trotz erwarteter Anzahl von Mitgliedskommunen einzelne Dienstleistungen nicht ausreichend nachgefragt werden. Um diesem Risiko entgegenzuwirken, sollte der ZV DKBbg mit seinen Mitgliedern eine Strategie für jede Dienstleistung im Portfolio entwickeln.

8. Ergebnis der Begutachtung

Aufgrund der Herausforderungen durch die Digitalisierung, die auch den öffentlichen Sektor erfasst, werden strukturelle Veränderungen bei der Erbringung von IT-Dienstleistungen im kommunalen Bereich erforderlich.

Durch interkommunale Kooperationen können kommunale Aufgaben gemeinsam erfüllt und strategische Ziele umgesetzt werden. Dazu gehören vorrangig ein zentrales Angebot von E-Government-Diensten sowie eine nachhaltige Beherrschung der Kostenentwicklung im IT-Bereich durch Erschließung von Synergiepotentialen.

Ein Zweckverband ist am besten geeignet, Interessen der beteiligten Kommunen zu bündeln. Entscheidungen werden in einer öffentlichen Rechtsform demokratisch legitimiert getroffen. Im operativen Betrieb verfügt er über eine günstige Organisationsform, um ein straffes und zielorientiertes Management umzusetzen.

Aus organisatorischer Sicht besteht ein zentraler Vorteil eines Zweckverbandes darin, dass auch ohne vergaberechtliche Ausschreibung Mitglieds-Kommunen öffentliche Aufgaben an eigens gegründete Zweckverbände auslagern dürfen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass der Zweckverband finanziell unabhängig ist und eigene Entscheidungsbefugnisse besitzt.

Eine wesentliche Aufgabe des Zweckverbandes ist die Erarbeitung einer Strategie für die Gesamtheit der IT-Dienstleistungen, die sich an den Interessen der Kommunen ausrichtet und dabei die aktuellen technologischen Entwicklungen berücksichtigt. Das Dienstleistungsportfolio muss die Kommunen z.B. bei ihren Anstrengungen zur Vernetzung verschiedener Verwaltungsstellen durch elektronische Medien ebenso unterstützen wie bei modernen Formen der Interaktion mit Bürgern und der Wirtschaft.

Die Konzentration der Zuständigkeiten im Zweckverband ermöglicht die Umsetzung von Standardisierungsinitiativen als Voraussetzung für die effektive Einführung von Fachverfahrenslösungen. Einheitliche, effiziente und durch digitale Lösungen unterstützte Prozesse gestatten den Kommunen, verwaltungsinterne Abläufe und Entscheidungsprozesse zu straffen und die Qualität der Leistungen für Bürger und Wirtschaft zu verbessern.

Nicht zuletzt ermöglicht der Zweckverband eine operative Digitalisierungsstrategie für die Kommunen, mit der eine Fachkräfteversorgung proaktiv begleitet werden kann. Durch Konzentration, Vernetzung und Spezialisierung der IT-Aufgaben in zentral geführten Teams können attraktive Arbeitsplätze im IT-Servicebereich entstehen und so motivierte Mitarbeiter gebunden und gewonnen werden.

Die finanziellen Herausforderungen, denen die Kommunen bei der Bewältigung der Digitalisierung heute schon gegenüberstehen, werden auch im Zweckverband bestehen bleiben, insbesondere in der Anfangsphase und solange der Verband von einem kleinen Kreis von Mitgliedern getragen wird.

Demgegenüber stehen die Chancen, durch eine strategisch in der Verwaltung abgesicherte IT mit übergreifender Verantwortung und Gestaltungskompetenz im Land Brandenburg eine wirkungsorientierte Digitalisierungsstrategie rasch voranzubringen.

Die bei der Begutachtung gefundenen Ergebnisse sind geeignet, ein öffentliches Interesse gemäß § 91 Abs. 3 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg zu begründen. Zur Begründung können u.a. die strategische Ausrichtung an den Interessen der Kommunen, die Vernetzung und Zentralisierung von Ressourcen zur Bereitstellung von E-Government-Diensten für verbesserte Qualität und Effizienz in den Verwaltungen sowie die Chancen zur nachhaltigen Beherrschung der Kostenentwicklung herangezogen werden.

9. Schlussbemerkung

Wir erstatten diese gutachterliche Stellungnahme nach bestem Wissen und Gewissen.

Dresden, den 12. Juli 2019

Warth & Klein Grant Thornton AG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft



Prof. Dr. Friedrich Vogelbusch
Wirtschaftsprüfer/Steuerberater



Dipl.-Bw. (FH) Olaf Ludwig
Steuerberater

Anlagen

- Anlage 1 ZV DKBbg Portfolio
- Anlage 2 Preismodell Kommune
- Anlage 3 Allgemeine Auftragsbedingungen für Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften
in der Fassung vom 1. Januar 2017