



Stadt Neubrandenburg

Tagesordnungspunkt

3

öffentlich

Sitzungsdatum: 18.05.17

Drucksachen-Nr.: VI/677

Beschluss-Nr.: 442/25/17

Beschlussdatum: 18.05.17

Gegenstand: Interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT-Ost)

Einreicher:

Beschlussfassung durch: Oberbürgermeister
 Betriebsausschuss

Hauptausschuss
 Stadtvertretung

Beratung im:

| | | | | | |
|-------------------------------------|----------|----------------------------|--------------------------|--------------------------|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> | 20.04.17 | Hauptausschuss | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Stadtentwicklungs- und Umweltausschuss |
| <input checked="" type="checkbox"/> | 04.05.17 | Hauptausschuss | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Ausschuss für Generationen, Bildung und Sport |
| <input checked="" type="checkbox"/> | 26.04.17 | Finanzausschuss | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | Kulturausschuss |
| <input type="checkbox"/> | | Rechnungsprüfungsausschuss | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | |
| <input type="checkbox"/> | | Betriebsausschuss | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | |

Neubrandenburg,

Silvio Witt
Oberbürgermeister

Beschlussvorschlag:

Auf Grundlage der §§ 22 Abs. 3 Nr. 10, 167a ff. der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V) wird Folgendes beschlossen:

- 1) Die Stadtvertretung nimmt das Gutachten zur Prüfung der Möglichkeiten und Chancen einer interkommunalen IT-Kooperation der monatele GmbH vom 14. März 2017 zur Kenntnis.
- 2) Der Oberbürgermeister wird beauftragt, die erforderlichen Schritte zur Gründung des gemeinsamen Kommunalunternehmens IKT Ost (Arbeitstitel) zwischen der Stadt Neubrandenburg und den Landkreisen Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern-Greifswald in der Form einer Anstalt öffentlichen Rechts frühestens zum Errichtungstermin 01.01.2018 vorzubereiten.
- 3) Mit dem Gründungsbeschluss sind der Stadtvertretung rechtzeitig vor Errichtung zur Entscheidung vorzulegen:
 - a) öffentlicher-rechtlicher Vertrag zur Bildung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens, § 167b Abs. 1 Nr. 1 KV M-V mit Unternehmenssatzung, § 167b Abs. 3 i. V. m. § 70 Abs. 5 KV M-V,
 - b) Finanzierungsmodell,
 - c) Organisationsstruktur,
 - d) Umfang der Aufgabenübertragung (Aufgabenkataloge, Kernportfolio), §§ 167b Abs. 2, 70 Abs. 4 S. 1 KV M-V,
 - e) Regelungen zur Personalüberleitung der MitarbeiterInnen.
- 4) Eine Einbeziehung des Zweckverbandes eGo MV ist anzustreben.

Finanzielle Auswirkungen:

Kosten für eine externe Begleitung zur Vorbereitung der Gründung des Kommunalunternehmens (Haushaltsstelle 1.1.4.01.541430)

Begründung:

Von Kreistagen, Landräten und dem Oberbürgermeister im Benehmen mit dem Hauptausschuss der Stadt Neubrandenburg wurde im Frühjahr 2016 der Arbeitsauftrag erteilt, die Möglichkeiten und Chancen einer interkommunalen IT-Kooperation zu evaluieren.

Die beteiligten Gebietskörperschaften führten im April 2016 einen initialen Strukturdialog durch, auf welchem die Leitgedanken, strategischen Ziele und Erwartungen (Motive) formuliert wurden. Vor dem Hintergrund struktureller, vergaberechtlicher, steuerrechtlicher sowie wirtschaftlicher Betrachtungen diskutierte die Projektgruppe IKT Ost unter Begleitung der Firma monatele in den folgenden Monaten intensiv über Möglichkeiten eines interkommunalen Servicecenter IKT Ost.

Aufgrund der steigenden Komplexität und wachsenden Anforderungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie in der Verwaltung (bspw. elektronischer Zugang zur Verwaltung, § 2 E-Government Gesetz Mecklenburg Vorpommern (EGovG M-V); Informationen über die Verwaltung in öffentlich zugänglichen Netzen, § 3 EGovG M-V; elektronische Bezahlmöglichkeit, § 4 EGovG M-V; Georeferenzierung, § 6 EGovG M-V; Bereitstellung von Daten in öffentlich zugänglichen Netzen, § 8 EGovG M-V; elektronische Aktenführung und -einsicht, §§ 10 und 12 EGovG M-V) sehen die beteiligten Körperschaften eine dringende Notwendigkeit zur Kooperation, um

- eine Konsolidierung der Haushalte nicht zu gefährden, da die Mittelfristplanung die steigenden IT-Kosten derzeit nicht abbildet,
- die IT-Services technisch und wirtschaftlich zu optimieren, 
- für neue, sich abzeichnende Aufgaben bspw. nach dem EGovG M-V gerüstet zu sein, 
- den Bürgern und Unternehmen qualitativ besseren Service zur Verfügung zu stellen und 

- langfristig die Wertschöpfung in der Region zu halten. [L ISEP]

Durch eine Zusammenarbeit werden folgende positive Effekte erwartet:

- Höhere Qualität der Leistungserbringung in den internen Verwaltungsprozessen. [L ISEP]
- Qualitätssteigerung durch Spezialisierung des IT-Personals. [L ISEP]
- Leistungsfähigkeit wird durch die Bündelung von Ressourcen gesteigert. [L ISEP]
- Steigerung der Auslastung der Investitionen, insbesondere die der Rechenzentren. [L ISEP]
- Mit Bündelung von Rechenzentrums-Ressourcen kann Georedundanz auf den Territorien der Gebietskörperschaften hergestellt werden, was zur Steigerung der Sicherheit führt. [L ISEP]
- Konsolidierung und Modernisierung von Hardware führt zur Effizienzsteigerung. [L ISEP]
- Standardisierung von Software und Lizenzen führt zur Effizienzsteigerung. [L ISEP]
- Themen mit Nachholbedarf in einzelnen Körperschaften können in der Kooperation beflügelt werden. [L ISEP]

Hierzu wurden folgende Kriterien als wesentlich erachtet:

- Die Zusammenarbeit muss auf Basis der Möglichkeit einer kommunalrechtlichen Aufgabenbetrauung oder einer Inhouse-Vergabe erfolgen.
- Die auszuwählende Organisationsstruktur muss im Innen- und Außenverhältnis gut steuerbar sein.
- Die Finanzierung muss den Bedürfnissen des Projekts IKT-Ost angepasst werden können.
- Es muss eine Möglichkeit für Kommunen als externe Dritte bestehen, Leistungen des IKT-Ost vergaberechtsfrei in Anspruch zu nehmen.
- Die durch die wirtschaftliche Betätigung eventuell entstehende zusätzliche Steuerlast sollte möglichst gering sein.
- Es muss die Möglichkeit bestehen, auch im Rahmen dieser strukturellen Zusammenarbeit dritte kommunale IT-Dienstleister optimaler Weise vergaberechtsfrei beauftragen zu können.

Die angestrebten Ziele können am ehesten in einer neu zu gründenden, gemeinsamen Organisation sinnvoll und effektiv erreicht werden.

Es folgte eine Wirtschaftlichkeitsanalyse auf Basis der IST-Situation und unter Einbeziehung wichtiger zukünftiger Entwicklungen, wie den von den Rechnungshöfen geforderten IuK-Mindestanforderungen. Die vorliegende Analyse kam zu dem Ergebnis, dass durch eine gemeinsame IT-Kooperation messbare Einsparungen in der IT in Höhe von bis zu 8 - 10 % zu erwarten sind.

Zusätzlich werden durch die IT-Kooperation technische Voraussetzungen geschaffen, um in den Kernverwaltungen Optimierungspotentiale in Höhe von bis zu 15 - 30 % zu realisieren. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass aufgrund technologischer und rechtlicher Entwicklungen (bspw. EGovG M-V, BSIG) in den kommenden 5 Jahren mit deutlichen Kostensteigerungen in der IT gerechnet werden muss. So werden in den beteiligten Gebietskörperschaften voraussichtlich in Summe 25 bis 35 zusätzliche IT-Stellen ohne Kooperation notwendig.

Die zu erwartenden erheblichen Kostensteigerungen können durch ein gemeinsames IT-Servicecenter abgemildert werden, da die zunehmenden Anforderungen und gesetzlichen Forderungen an den IT-Betrieb im Rahmen einer interkommunalen IT-Kooperation wesentlich wirtschaftlicher gelöst werden können als in den einzelnen Gebietskörperschaften.

Neben der Betrachtung wirtschaftlicher Aspekte war die Auswahl einer geeigneten Organisationsform, mit welcher die formulierten strategischen Ziele bestmöglich erreicht werden können, ein weiterer Planungsaspekt. Dabei waren die Möglichkeiten der

- wirtschaftlichen Betätigung nach den Vorschriften der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommerns,
- der interkommunalen Zusammenarbeit nach den Vorschriften der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern und des Vergaberechts sowie
- der steuerlichen Aspekte nach dem Umsatz- und Ertragssteuerrecht zu prüfen.

Im Ergebnis stellte die Projektgruppe IKT-Ost am 09.01.2017 fest, dass ein gemeinsames Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer AöR als Organisationsform für die Ziele des IKT Ost am besten geeignet ist.

Die wesentlichen Gründe für die Wahl der AöR als Rechtsform waren:

- sehr gute Steuerungsfunktion im Innen- und Außenverhältnis,
- gute politische Steuer- und Kontrollfunktion der Träger über den Verwaltungsrat,
- die Finanzierung kann nach den individuellen Anforderungen definiert werden,
- die Möglichkeit einer kommunalrechtlichen Aufgabenbetrauung ohne vergaberechtliche Einschränkungen, jedenfalls aber die vergaberechtliche Inhouse-Fähigkeit ist für die Träger gegeben,
- die Erbringung für Dienstleistungen an Dritte (z. B. Kommunen im östlichen M-V) ist unmittelbar oder über den bestehenden Zweckverband eGo-MV oder einen neu zu gründenden Einkaufs-Zweckverband vergaberechtsfrei als Inhouse-Geschäft möglich,
- Möglichkeit der Haftungsbegrenzung, §§ 167b Abs. 2, 70 Abs. 7 KV M-V
- die Integration bestehender Vertragsverhältnisse, Organisationseinheiten und Tochterunternehmen ist im Rahmen einer Voll- oder Teilrechtsnachfolge möglich.

Das Gutachten der Firma monatele wird im Ratsinformationssystem zur Verfügung gestellt.

INTERKOMMUNALES SERVICECENTER

IKT Ost



„Allein sind wir gut, zusammen sind wir besser.“

Die Region östliches Mecklenburg-Vorpommern ist der Leuchtturm für die kommunale Informations- und Kommunikationslandschaft im ländlichen, strukturschwachen Raum.

Durch partnerschaftliche Zusammenarbeit in einer leistungsfähigen, gemeinsamen IT- und Telekommunikationsstruktur für Gebietskörperschaften und nachgeordnete Einrichtungen bringen wir Dienstleistungen näher zu den Menschen und Unternehmen unserer Region, optimieren interne Prozesse und werden dabei auch den stetig steigenden Anforderungen an Datenschutz/Datensicherheit sowie IT-Sicherheit gerecht. Durch die Bündelung der vorhandenen Fachkompetenzen ermöglichen wir eine Spezialisierung des Einzelnen zur Qualitätssteigerung im Ganzen und tragen somit zur Schaffung attraktiver Arbeitsplätze in der Region bei.

INHALT

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1 | Kurzfassung | 4 |
| 2 | Leitgedanken, Ziele und Erwartungen | 5 |
| 2.1 | Leitgedanken | 5 |
| 2.2 | Projektentwicklung | 9 |
| 2.3 | Ziele | 12 |
| 2.4 | Erwartungen..... | 13 |
| 3 | Wirtschaftlichkeitsbetrachtung | 14 |
| 3.1 | Ausgangslage..... | 14 |
| 3.2 | Defizit Datenschutz und -sicherheit und Compliance | 15 |
| 3.3 | Vorgehensweise | 16 |
| 3.4 | IST - Situation..... | 18 |
| 3.5 | Konsolidierungspotentiale in der IT | 19 |
| 3.6 | Konsolidierungspotentiale in der Verwaltung | 24 |
| 3.7 | Gesamtbetrachtung der Wirtschaftlichkeit..... | 25 |
| 4 | Ausblick Kostenentwicklung | 27 |
| 4.1 | IuK-Mindesforderungen 2016..... | 27 |
| 4.2 | E-Government / Digitale Governance | 29 |
| 4.3 | Betreuungsverhältnis | 31 |
| 4.4 | Gesamtbetrachtung der zu erwartende zusätzliche Ausgaben..... | 35 |
| 5 | Kommunalrechtliche Betrachtung..... | 37 |
| 5.1 | wirtschaftliche Betätigung | 37 |
| 5.2 | Zulässigkeit von Unternehmen in Privatrechtsform..... | 42 |
| 5.3 | kommunale Zusammenarbeit | 43 |
| 6 | gesellschaftsrechtliche Betrachtung..... | 44 |
| 6.1 | Betrachtung kommunale Arbeitsgemeinschaft..... | 44 |
| 6.2 | Betrachtung öffentlich-rechtliche Vereinbarung | 46 |
| 6.3 | Betrachtung Verwaltungsgemeinschaft | 49 |
| 6.4 | Betrachtung Zweckverband | 50 |
| 6.5 | Betrachtung gemeinsames Kommunalunternehmen (AöR) | 57 |
| 6.6 | Betrachtung GmbH | 64 |
| 6.7 | andere Rechtsformen des Privatrechts | 71 |
| 7 | Vergaberechtliche Betrachtung | 73 |
| 7.1 | Inhouse-Vergaben..... | 74 |
| 7.2 | Beteiligung neu-itec | 77 |
| 7.3 | Leistungserbringung für externe Kommunen..... | 78 |
| 8 | steuerliche Betrachtung | 82 |
| 8.1 | Vorbemerkung..... | 82 |
| 8.2 | allgemeine steuerliche Betrachtung der Organisationsmodelle..... | 82 |
| 8.3 | Voraussichtliche Belastungen durch Steuerpflicht..... | 86 |
| 9 | Auswahl der Organisationsform..... | 88 |
| 10 | Fazit..... | 91 |

1 KURZFASSUNG

Kommunen werden daran gemessen, ihre seit Jahren kontinuierlich wachsenden Aufgaben unter den Rahmenbedingungen einer immer größeren Geschwindigkeit von Veränderungsprozessen, kürzeren Reaktionszeiten und knapper werdenden finanziellen und personellen Ressourcen besser, flexibler, effizienter und effektiver wahrnehmen können. Vor dem Hintergrund dieser wachsenden Anforderungen an kommunale IT-Dienstleister besteht die Notwendigkeit, die kommunale IT-Landschaft im östlichen MV weiter zu optimieren und noch besser zu organisieren.

Eine interkommunale IT-Kooperation zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften ist unausweichlich, da die technischen und wirtschaftlichen Herausforderungen nur noch gemeinsam und im engen Verbund zu bewältigen sind.

Die durchgeführte Wirtschaftlichkeitsanalyse ergab, dass bei einer Zusammenarbeit Einsparungen in Höhe von 8 - 10 % in der IT realisierbar sind.

Gleichzeitig ist bedingt durch technische und gesetzliche Entwicklungen, aber auch aufgrund eines Nachholbedarfs in einigen gesetzlich vorgeschriebenen Bereichen wie Datenschutz, Sicherheit und Compliance mit Kostensteigerungen von 21 - 28 % in den kommenden 5 Jahren zu rechnen, welche im Wesentlichen durch einen Mehrbedarf an Personalstellen in der IT begründet sind.

Der erwartete Mehrbedarf ist unvermeidlich, in der Höhe nur geringfügig steuerbar und betrifft alle beteiligten Gebietskörperschaften. Allerdings sind die prognostizierten Herausforderungen in einer gemeinsamen Kooperation wesentlich wirtschaftlicher zu lösen. Daher ist die Zusammenarbeit dringend notwendig, da nicht nur die wachsenden Anforderungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie dies gebieten, sondern auch um eine Konsolidierung der Haushalte nicht zu gefährden, da die Mittelfristplanung die steigenden IT-Kosten derzeit nicht abbildet.

Nach Betrachtung verschiedener Organisationsformen aus kommunalrechtlicher, gesellschaftsrechtlicher, vergaberechtlicher und steuerrechtlicher Sicht kam die Projektgruppe IKT Ost zu dem Ergebnis, dass die Zusammenarbeit nur in einer neu zu gründenden, eigenständigen Rechtsform die zu den erwarteten Ergebnissen führt. Das gemeinsame Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) bietet hierzu die besten Voraussetzungen.

Neben zahlreichen Vorzügen bietet die gewählte Rechtsform der AöR auch die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit dem Zweckverband eGo-MV. Auf diesem Wege könnten IT-Dienstleistungen vergaberechtsfrei auch für externe Kommunen außerhalb des IKT Ost erbracht werden.

Die Entscheidungsträger der beteiligten Gebietskörperschaften werden gebeten, die bisherigen Ergebnisse des Projekt IKT Ost in ihren Gremien vorzustellen und einen **Grundsatzbeschluss über die Umsetzung der Interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologien zwischen der Stadt Neubrandenburg und den Landkreisen Mecklenburgische Seenplatte, Vorpommern-Rügen und Vorpommern-Greifswald unter Einbeziehung der Zweckverbandes eGo MV herbeizuführen.**

Gleichzeitig sollen die Verwaltungen der beteiligten Gebietskörperschaften beauftragt werden, die erforderlichen Schritte zur Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit vorzubereiten.

2 LEITGEDANKEN, ZIELE UND ERWARTUNGEN

2.1 Leitgedanken

Die auf absehbare Zeit angespannte Situation der öffentlichen Haushalte und das Gebot zur sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel zwingen die kommunalen IT-Dienstleister in MV, für die eigenen Aufgaben optimale betriebswirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen.

Kommunale IT-Strukturen werden jedoch häufig in wirtschaftlich zu kleiner Größe betrieben. Daher gebietet die betriebswirtschaftliche Vernunft, optimierte Betriebsmodelle zu entwickeln. Hinzu kommt, dass die wachsende Zahl von vernetzten kommunalen IT-Anwendungen und Projekten nur noch mit Spezialisierung und Arbeitsteilung zu bewältigen sind. Dies drängt zu einer stärkeren Kompetenzbildung und Ressourcenkonzentration in interkommunaler Zusammenarbeit und wirft Fragen nach optimierten Betriebsmodellen und Betriebsformen, bis hin zu der nach einer Fusion der vorhandenen kommunalen IT-Betriebe im östlichen MV auf.

Von Kreistagen, Landräten und dem Oberbürgermeister wurde daher im Frühjahr 2016 der Arbeitsauftrag erteilt, die Möglichkeiten und Chancen einer interkommunalen IT-Kooperation zu evaluieren.

Die beteiligten Gebietskörperschaften führten im April 2016 einen initialen Strukturdialog durch, der auf folgenden Leitgedanken geprägt war.

2.1.1 EFFIZIENZ- UND EFFEKTIVITÄTSSTEIGERUNGEN IN DER VERWALTUNG

Die deutschen Gebietskörperschaften stehen vor der Aufgabe, ihre Arbeit effizienter, mit weniger Personal und – vor dem Hintergrund einer steigenden Erwartungshaltung ihrer Kunden – in einer möglichst hohen Qualität zu erfüllen. Gleichzeitig sollen Kosten und Ausgaben reduziert werden. Qualitäts- und Leistungsreduktionen sind hierbei nur Optionen letzter Konsequenz, da dies ein weiteres Zurückfallen der betroffenen Regionen im Standortwettbewerb, noch größeren Schwierigkeiten bei der Unternehmensansiedlung und gegebenenfalls weiteren Bevölkerungsschwund durch negative Migrationssaldi zur Folge hätte. Die Region geriete in einen Teufelskreis aus sich zunehmend verschlechternden Zukunftsperspektiven.

Zur Lösung des Problems und Durchbrechung des Teufelskreises sind die Kommunen gezwungen, **neue Lösungen** zu suchen, die einerseits helfen, die eigenen Haushalte zu entlasten und andererseits helfen, öffentliche Leistungen weiter in gewohnter oder gar besserer Qualität anbieten zu können. Da die Ertragsgrößen über die Steuereinnahmen weitestgehend fixiert sind und Leistungen nicht reduziert werden können bzw. nicht reduziert werden sollen, müssen Kommunen die bestehende Leistungserbringung optimieren.

DIE NOTWENDIGEN EFFIZIENZ- UND EFFEKTIVITÄTSSTEIGERUNGEN KÖNNEN DURCH IT ERMÖGLICHT WERDEN

2.1.2 KOSTENENTWICKLUNG IN DER IT

Durch den Einsatz moderner IT können Effizienz- und Effektivitätssteigerungen in der Verwaltung realisiert werden. Auch dürfen durch Kooperationen Einsparungen von 20 - 25% innerhalb der IT erwartet werden. Dem steht jedoch gleichzeitig ein zu erwartender Anstieg der IT-Gesamtkosten von ca. 30% gegenüber, welcher von steigenden technischen und rechtlichen Anforderungen, sowie einer Zunahme an Verfahren getrieben wird.

Dabei ist festzustellen, dass von dem in den kommenden fünf Jahren zu erwartenden Mehraufwendungen lediglich ca. 7 % aus Kostensteigerungen bei den IT-Sachmitteln resultieren. Mit ca. 93 % wird der überwiegende Teil der zu erwartenden Kostensteigerungen von einem Personal-Mehrbedarf verursacht.

DIE ZU ERWARTENDEN KOSTENSTEIGERUNGEN SIND FÜR EINZELNE GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN ZUKÜNFTIG NICHT MEHR FINANZIERBAR. DURCH EINE IT-KOOPERATION KÖNNEN KOSTEN IN DER IT GESPART WERDEN.

2.1.3 DIE KOOPERATION KOMMT

Viele der anstehenden IT- Aufgaben sind ohne Kooperationen gar nicht mehr zu bewerkstelligen, da die IT- Anforderungen einerseits immer tiefgreifender sind und die zur Umsetzung benötigten IT- Spezialisten andererseits in der Verwaltung immer häufiger fehlen oder allein nicht mehr finanzierbar sind. Ausfälle von IT- Systemen auf Grund mangelnder Pflege und fehlenden Entwicklungskapazitäten können dabei sehr unangenehme Folgen für die Verwaltungen und damit in letzter Instanz für die politischen Entscheidungsträger (beispielsweise bei Ausfällen der Polizei oder Sozialverfahren) haben.

Die einzelnen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern werden sich daher mittelfristig einer IT-Kooperation nicht verschließen können. Sie haben nur die Wahlmöglichkeit, ob sie sich in eine große, bereits bestehende Organisation (z.B. DVZ, KSM, Dataport) einordnen, oder ob sie sich selbstbestimmend in einer eigenen Organisation zusammenschließen.

DIE KOOPERATION KOMMT. SO ODER SO!

2.1.4 NACHHOLBEDARF BEI DER UMSETZUNG GESETZLICHER VORSCHRIFTEN

Bei der Umsetzung von gesetzlichen Vorschriften und Compliance hinkt man den zwingend umzusetzenden Anforderungen hinterher. Insbesondere in den Bereichen Datenschutz und Sicherheit besteht eine Diskrepanz zwischen erheblich erweiterten rechtlichen Vorgaben und deren tatsächlicher Umsetzung in den Verwaltungen.

DER IM LAUFE DER LETZTEN JAHRE AUFGELAUFENE GESAMTAUFWAND FÜR EINE RECHTSKONFORME DIGITALISIERUNG KONNTE VON KEINER GEBIETSKÖRPERSCHAFT VOLLUMFÄNGLICH UMGESETZT WERDEN. FÜR DIE GESETZLICH VORGESCHRIEBENEN MASSNAHMEN BESTEHT EIN BETRÄCHTLICHER NACHHOLBEDARF.

2.1.5 DIGITALE GOVERNANCE

Die öffentliche Hand trägt nicht nur Verantwortung für die öffentliche Verwaltung selbst, sondern auch für die Wirtschaft und für die Gesellschaft insgesamt. Eine reine IT-Steuerung wird der notwendigen Gestaltung und Führung der Digitalisierung all dieser Bereiche nicht gerecht.

Die Herausforderung besteht darin, vonseiten der öffentlichen Hand nicht nur auf die Digitalisierung zu reagieren, sondern diese proaktiv und strategisch mitzugestalten und zu führen. Hierzu muss das Thema eine Priorität in der politischen Agenda bekommen, die es bislang nicht hat, es müssen Verantwortlichkeiten gebündelt und kompetent und sichtbar wahrgenommen werden. Zudem müssen agile und effektive Entscheidungsprozesse und geeignete Institutionen und Ressourcen für die Umsetzung geschaffen werden, die der Problemstellung angemessen sind.

FÜR DEN ZUKÜNFTIGEN ERFOLG DER VERWALTUNG IST ES WICHTIG, DASS SICH IT VOM ERBRINGER TECHNISCHER DIENSTLEISTUNGEN ZUM STRATEGISCHEN PARTNER ENTWICKELT

2.1.6 WERTSCHÖPFUNG UND STRUKTURFÖRDERUNG

In Mecklenburg-Vorpommern leben lt. Wikipedia insgesamt 1.420.262 Menschen. Davon leben in den 3 Landkreisen östlich der A19 insgesamt 725.695 Menschen, **also 51% der Bevölkerung von MV**. Von den 25 größten Städten des Landes befinden sich 14 östlich der A19 und haben insgesamt 324.476 Einwohner.

Das geschätzte IT-Budget aller 370 politisch selbstständigen Städte und Gemeinden östlich der A19 beträgt (ohne IKT Ost Mitglieder) 16,5 Mio. Euro jährlich.

Ausgehend von der Annahme, dass eine flächendeckende IT-Kooperation der Gebietskörperschaften auch in Mecklenburg-Vorpommern mittelfristig Realität werden wird, stellt sich die Frage, wo und von wem diese Dienstleistungen zukünftig erbracht werden. Sollte es nicht zur Gründung der IKT Ost kommen, so ist mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass diese Aufgaben in Schwerin wahrgenommen werden.

OHNE IKT OST WANDERN JÄHRLICH 25 MIO EURO IN DIE LANDESHAUPTSTADT UND SIND FÜR DIE WERTSCHÖPFUNG UND STRUKTURFÖRDERUNG DER REGION ÖSTLICHES MV VERLOREN

2.1.7 KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG (ART. 28 GG) UND IT

Die in Art. 28 Abs. 2 GG formulierte gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie beinhaltet als Universalitätsprinzip eine generelle Zuständigkeitsvermutung bei der Gebietskörperschaft. Dies beinhaltet natürlich auch eine Entscheidungshoheit darüber ob, wie und in welchem Umfang Verwaltungsprozesse und die Aufgabenerfüllung gegenüber Bürger und Unternehmen digital unterstützt werden.

Im Falle einer IT-Kooperation ist es daher auch von Bedeutung, welche Möglichkeiten der Einflussnahme die einzelnen Gebietskörperschaften auf strategische und operative Themen innerhalb der Kooperation ausüben können. Abhängig von Rechtsform und Größe der Kooperation kann dies ein echtes Mitgestalten oder ein weitgehender Verlust der Selbstverwaltungsgarantie bedeuten.

DER ZUSAMMENSCHLUSS DER BETEILIGTEN GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN IN EINEM GEMEINSAMEN KOMMUNALUNTERNEHMEN IKT OST BIETET DIE GRÖSSTEN STEUERUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR DIE EINZELNEN TRÄGER-KÖRPERSCHAFTEN

2.1.8 IT-STRATEGIE UND ENTSCHEIDUNGSTRÄGER

Untersuchungen von IT-Konsolidierungen in der öffentlichen Verwaltung zeigen in allen betrachteten Fallstudien, dass die unterstützende Einbindung der Entscheidungsebenen aus Politik und Verwaltung, welche den Fachstellen die Bedarfslage verdeutlichen und helfen gegebenenfalls auftretende Hindernisse zu beseitigen, zu den wichtigsten Erfolgsfaktoren zählen.

Eine effektive Abstimmung der gemeinsamen IT-Planung erfordert zwingend eine Einbindung der Verwaltungsspitzen und eine Unterstützung der politischen Entscheidungsträger. Dadurch können Themen besser nach außen vertreten oder innerhalb der Verwaltung Abstimmungsprozesse zusammengeführt und später durchgesetzt werden.

Für den Erfolg des Projekts IKT Ost ist eine zeitnahe und vorbehaltlose Zustimmung der Entscheidungsträger und Gremien unerlässlich.

2.2 Projektentwicklung

Im Rahmen eines durchgeführten Strategie-Dialogs wurden für die zukünftige Organisation einer interkommunalen Zusammenarbeit unter den Beteiligten zunächst folgende Prämissen festgelegt¹:

- Operative Inhalte:
 - Betrieb eines gemeinsamen kommunalen Rechenzentrums
 - Betreuung Hardware (Clients, Mobile, Netzwerke, Server, Telekommunikation)
 - Betreuung Software
 - Betrieb, Betreuung und Weiterentwicklung Fachanwendungen
 - Gemeinsamer Helpdesk/Support
 - Entwicklung innovativer Lösungen

- Grundsatzfragen:
 - Die Übertragung hoheitlicher Aufgaben soll grundsätzlich möglich sein, wird zunächst jedoch nicht forciert.
 - Die Organisation soll Dienstherreneigenschaften haben. Die konkrete Ausgestaltung ist noch zu untersuchen.
 - Die Beteiligung weiterer Partner soll möglich sein, sowohl als Kunden als auch als Gesellschafter.

- Geschäftsmodell:
 - Die Leistungserbringung soll zunächst untereinander und füreinander erfolgen.
 - Die IT-Betreuung der Verwaltungsmitarbeiter ist örtlich relativ nah organisiert.
 - Die Leistungserbringung erfolgt ausschließlich für öffentliche Einrichtungen und Einrichtungen der Kommunalwirtschaft.
 - Die Leistungserbringung an Dritte im Status „Kunde“ soll möglich sein.
 - Spätere Beitritte Dritter sollen grundsätzlich möglich sein, werden jedoch zunächst nicht forciert, um die Steuerbarkeit zu erhalten.
 - Die Organisation soll die Möglichkeit haben, Aufträge aus den Gebietskörperschaften direkt zu erhalten.
 - Hinsichtlich der zu erbringenden Leistungen gibt es keine Einschränkungen.
 - Leistungen können sowohl selbst erbracht, als auch eingekauft werden.
 - Es soll Kostentransparenz mittels Vollkostenrechnung hergestellt werden.
 - Die Abrechnung der Leistungen erfolgt leistungsbezogen.
 - Die Teilnehmer können sich vorstellen, vorhandene Technik, Dienstleistungsverträge sowie Personal und Finanzen einzubringen.

- Organisationsmodelle
 - Die Wahl der Organisationsform ist konzeptionell unter Beachtung der vorgenannten Prämissen sowie kommunalrechtlicher, vergaberechtlicher und steuerrechtlicher Auswirkungen durch Hinzuziehung externer Expertisen zu untersuchen. Zusätzlich sind bisher gelebte Zusammenarbeiten im kommunalen Raum zusammenzustellen.

¹ Auszug aus dem Protokoll des Strategie-Dialogs vom 8.4.2016

Im September 2016 wurde das Projekt IKT Ost erstmalig den Entscheidungsträgern vorgestellt und die folgenden Grundsatzfragen diskutiert²:

Warum ist über eine gemeinsame Strategie zur Informationsverarbeitung zu entscheiden?

- Sind die stetig steigenden technologischen Anforderungen ohne Verbund zu leisten?
- Welche Auswirkungen hat die rasant steigende Bedrohung der IT-Sicherheit?
- Lassen sich die ständig wachsenden Aufgaben durch E-Government allein bewältigen?
- Lässt sich die kontinuierliche Aktualisierung von Hard- und Software ohne Inhouse-Geschäft wirtschaftlich im Haushalt abbilden?

Warum sind Entscheidungen zu diesem Themenbereich gerade jetzt wichtig?

- Hardwarebestand bzw. anstehende Kosten zur Hardware-Aktualisierung
- EGovG M-V mit inhaltlichen und zeitlichen Umsetzungsvorgaben
- aktuelle Planungen des Ego M-V zu Dachverband mit Rechenzentrum
- Rückstand zur Entwicklung der IT-Landschaft im Westteil des Landes

Warum sind die vertretenen Körperschaften für dieses Thema prädestiniert?

- große Entfernungen für Bürger in sehr großen Kreisen bedürfen innovativer Kommunikation
- Kooperationsformen erhöhen die Flexibilität der Aufgabenbearbeitung
- bedarfsorientierte, entwicklungsfähige IT-Landschaft
- regionale Wertschöpfung, Wirtschaftsförderung, HH-Sanierung öffentlicher Haushalte
- Aufwertung der IT-Landschaft im Osten des Landes

Was hat jeder Einzelne von einer gemeinsamen Strategie?

- effiziente Leistungserbringung - durch Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen sowie der Steigerung von Wirtschaftlichkeit und Produktivität
- Freisetzung von Ressourcen durch Reduktion von Doppelarbeit zwischen benachbarten Gebietskörperschaften
- Vervielfältigung des Dienstleistungsangebots und mehr Bürgernähe
- Wachstum und Sparen bei gleichzeitiger Spezialisierung
- zukunftsichere IT-Lösungen nur im interkommunalen Verbund möglich
- qualitativ hochwertige, bedarfsorientierte E-Government-Leistungen
- IT-Landschaft - schneller, sicher, einheitlich, günstiger und in besserer Qualität
- Leistungsfähiger, kostengünstiger, kommunaler Dienstleister mit Re-Finanzierungsoption
- Inanspruchnahme von Serviceleistungen des IKT-Ost mit Kostenvorteilen von bis zu 25 %

² Auszug aus der Sitzungsvorlage vom 20.9.2016

Was passiert, wenn keine gemeinsame Strategie entwickelt wird?

- Abfall der Leistungsfähigkeit separierter Informations- und Kommunikationstechnik
- Landkreise und Städte werden die neuen Anforderungen, welche in den nächsten Jahren vom Bund und der EU verpflichtend auf sie zukommen, mit eigenen Mitteln nicht leisten können.
- steigende Investkosten für IT oder teurer Leistungsankauf am freien Markt
- Verzicht auf Prozessoptimierung und Effizienzsteigerung
- Erschwerung der interkommunalen Zusammenarbeit
- Regionalentwicklung leidet unter Kommunikationsproblemen
- Wertschöpfung in anderen Regionen = Abwanderung von IT-Fachkräften

Resümee

- Die Entscheidung, ein gemeinsames interkommunales Service-Center anzustreben, entwickelt für die beteiligten Gebietskörperschaften finanzielle sowie organisatorische Vorteile und unterstützt die zukünftige Aufgabenerfüllung im Bereich E-Government.
- Im Rahmen des Erhalts der Wertschöpfung im Gebiet der beteiligten Kreise soll mit dem IKT-Ost ein interkommunales Centrum für möglichst alle IT-Dienstleistungen entstehen.
- Das IKT-Ost soll im Jahr 2017 organisatorisch entwickelt werden und ab 1.1.2018 mit seiner Aufgabenstellung arbeiten.

2.3 Ziele

Aus vielen Diskussionen über strategische und operative Ziele konnte ein Bündel an Zielen definiert werden, welches die grundsätzliche strategische Ausrichtung und Kernaussagen zum IKT Ost wie folgt zusammenfasst:

Durch partnerschaftliche Zusammenarbeit in einer leistungsfähigen, gemeinsamen IT- und Telekommunikationsstruktur für Gebietskörperschaften und nachgeordnete Einrichtungen werden

- **Dienstleistungen näher zu den Menschen und Unternehmen der Region gebracht,**
- **interne Prozesse optimiert und**
- **die stetig steigenden Anforderungen an Datenschutz und IT-Sicherheit erfüllt.**

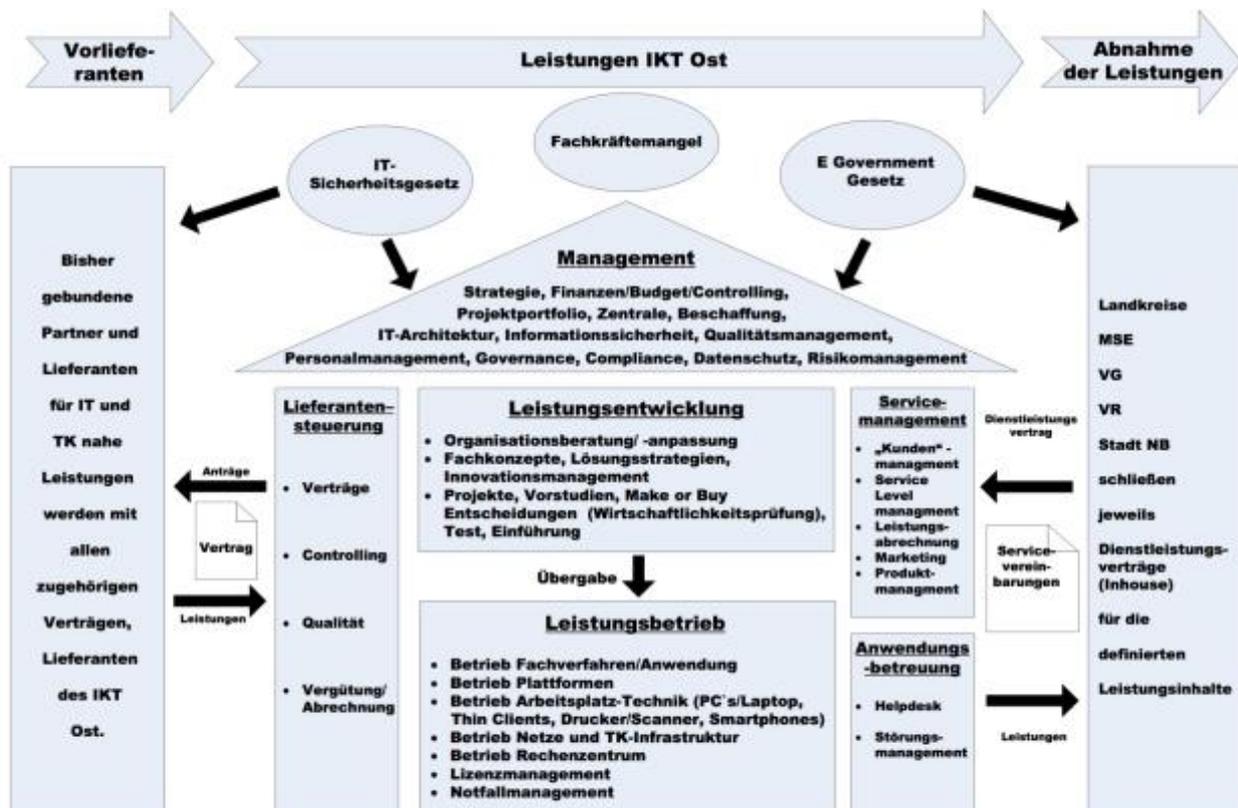
Durch die Bündelung der vorhandenen Fachkompetenzen wird eine Spezialisierung des Einzelnen zur Qualitätssteigerung im Ganzen ermöglicht und somit zur Schaffung attraktiver Arbeitsplätze in der Region beigetragen.

Darüber hinaus soll die Wirtschaftlichkeit der IT optimiert werden. Zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit sollen IT-Serviceleistungen nicht nur für die Träger-des IKT Ost erbracht, sondern auch gegenüber externen Kommunen erbracht und abgerechnet werden.

2.4 Erwartungen

An eine zukünftige IT-Kooperation im Rahmen des IKT Ost sind u.a. folgende Erwartungen verbunden:

- 1 Die Beauftragung von Serviceleistungen durch die Gebietskörperschaften als Träger des IKT Ost muss vergaberechtsfrei als Inhouse-Geschäft möglich sein.
- 2 Durch die Auslagerung der IT soll keine Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung in den Gebietskörperschaften erfolgen. Vielmehr sind den Entscheidungsträgern und politischen Vertretern ausreichende Steuerungsmöglichkeiten in strategischen und wichtigen Fragen einzuräumen.
- 3 Durch eine interkommunale Kooperation soll keine (digitale) Gebietsreform erfolgen. Vielmehr ist auf den Erhalt der Regionalität und individuellen Besonderheiten der Träger-Körperschaften Rücksicht zu nehmen.
- 4 Die IT-Mitarbeiter sollen ihren regionalen Bezug und Einsatzort weitgehend behalten. Eine räumliche Verlegung von Arbeitskräften soll nur dort erfolgen, wo es zwingend notwendig ist.
- 5 Das IKT Ost soll in die Lage versetzt werden auch Leistungen für andere Kommunen zu erbringen.
- 6 Die neu zu gründende Organisation soll rechtlich selbstständig, in der Lage sein als Voll- oder Teilrechtsnachfolger in bestehende Verträge der Träger-Körperschaften einzusteigen sowie eigene Verträge abzuschließen.



3 WIRTSCHAFTLICHKEITSBETRACHTUNG

3.1 Ausgangslage

Die heute in den öffentlichen Verwaltungen in Deutschland existierenden IT-Landschaften sind historisch gewachsen und spiegeln in vielerlei Hinsicht die aufgabenorientierte Organisation des administrativen Systems wieder und nicht die für eine moderne Verwaltung erforderliche Prozessorientierung.

Vorhandene Bestandssysteme und -verfahren sind häufig monolithisch aufgebaut und existieren als Individualentwicklungen³, die heute zuweilen nicht mehr den modernen und praktizierten Prinzipien der Softwareentwicklung entsprechen. Durch Redundanzen und Heterogenität verursachen sie hohe Lizenz-, Wartungs-, Betriebs und Anpassungsaufwände, und erschweren das Zusammenspiel der Komponenten in interadministrativen Prozessen.

Die hohe Heterogenität der IT Landschaft fordert von den Mitarbeitern der zumeist relativ kleinen IT- und Fachabteilungen eine große Bandbreite an IT-Wissen, die in Zeiten steigender Spezialisierung in der IT-Welt und zunehmendem Fachkräftemangel immer schwerer aufrecht zu erhalten ist.

Ein klassischer Ansatzpunkt zur Herangehensweise an die genannten Herausforderungen ist eine IT-Konsolidierung. Als IT-Konsolidierung bezeichnet im engeren Sinne den Prozess der Vereinheitlichung und Zusammenführung von Infrastrukturen, Anwendungen und Datenbeständen. Dabei kann IT-Konsolidierung auf eine Senkung der IT-Kosten (Effizienz) und/oder eine Steigerung der IT-Qualität (Effektivität) abzielen. Auf Seiten der Effizienzsteigerung steht insbesondere die Reduktion von Redundanzen und Heterogenität, die gemeinsame Nutzung von IT-Komponenten und Services sowie die Nutzung von Mengeneffekten im Vordergrund.

Neben der Bündelung verwaltungsintern ähnlicher Arbeitsschritte ist für die öffentliche Verwaltung zudem auch die Hebung von Größen- und Verbundvorteilen sowie Netzwerkeffekten wichtig. Diese lassen sich insbesondere über Zusammenschlüsse und Kooperationen erreichen.

Ob und wie diese Effekte in einem interkommunalen Servicecenter IKT Ost realisiert werden können ist Gegenstand dieses Kapitels. Dabei sind jedoch nicht nur Einsparpotentiale zu betrachten, sondern auch eine Prognose zur allgemeinen Kostenentwicklung in der IT sowie weiteren, das wirtschaftliche Ergebnis beeinflussenden Faktoren zu formulieren.

³ Individualentwicklungen im Sinne von speziellen Programmen und Fachverfahren einzelner Hersteller, welche keine Standards am Markt darstellen, wenig Schnittstellen zu anderen Systemen besitzen und/oder proprietäre Module enthalten.

3.2 Defizit Datenschutz und -sicherheit und Compliance

Im Rahmen der Bestandsaufnahme wurde festgestellt, dass die Situation im Bereich Datenschutz und Datensicherheit in den beteiligten Gebietskörperschaften sich ähnlich darstellt, wie in den meisten öffentlichen Verwaltungen. Bei der Umsetzung von gesetzlichen Vorschriften und Compliance hinkt man den zwingend umzusetzenden Anforderungen hinterher.

Hierzu muss bemerkt werden, dass jede öffentlich-rechtlichen Körperschaften rechtskonform agieren und das behördliche Handeln insofern auch an das sich ändernde Recht anpassen muss. Gerade im Bereich der digitalen Behördentätigkeit entstand aber in den letzten Jahren eine Diskrepanz zwischen erheblich erweiterten rechtlichen Vorgaben und deren tatsächlicher Umsetzung in den Verwaltungen.

Die Ursachen für diese Diskrepanz liegen

- in stetig und schnell steigenden Gefährdungen für datenschutzkonforme bzw. datensichere IT-Anwendungen durch organisatorische, technische und personelle Risiken
- im stetig und schnell steigenden Risiko für datenschutzkonforme bzw. datensichere IT-Anwendungen durch qualitativ immer wertigere Angriffe aus dem Netzwerk
- in der sich für Verwaltungsverhältnisse mit Jahreshaushalten immer schneller ändernden Rechtslage (Die forcierten gesetzlichen Regelungen zur IT-Umsetzung in Behörden entsprechen den Anforderungen einer immer stärker digitalisierten Welt und auch dem Gefährdungspotential, laufen dem Verwaltungshandeln aber weg!)
- in der verhaltenen Umsetzung technischer, organisatorischer und personeller Veränderungen der IT mit erheblicher Haushaltsbelastung aufgrund defizitärer Haushalte
- in der regelmäßig stattfindenden digitalen Datenverarbeitung ohne Prozessmodellierung, was eine Prozessoptimierung und die damit einhergehenden technisch-organisatorischen und fiskalischen Anpassungen erschwert

Der im Laufe der letzten Jahre aufgelaufenen Gesamtaufwand für eine rechtskonforme Digitalisierung, konnte in der Summe von keiner der Beteiligten im Haushalt untergebracht werden!

**Jede der beteiligten Gebietskörperschaften bringt hinsichtlich
Datenschutz und Datensicherheit ein "Minusbudget" ein.**

Dieses Defizit, muss zwingend abgearbeitet werden!

Auf eine monetäre Bestandsaufnahme wurde im Rahmen der IST-Analyse verzichtet, da weitgehende Schnittmengen zu den von den Rechnungshöfen geforderten IuK-Mindestanforderungen bestehen. Das vorhandene Defizit taucht, obwohl es zwingend beseitigt werden muss, in der folgenden Kostenbetrachtung nicht gesondert auf. Daher sind die in Kapitel 4.1 näher beschriebenen IuK-Mindestanforderungen der Rechnungshöfe nicht als Empfehlung, sondern als eine verpflichtende Umsetzung zu werten, welche im IKT Ost wirtschaftlicher umzusetzen ist, als in den Einzelverwaltungen.

Aus der oben benannten „davon galoppierenden“ Gesetzeslage lassen sich für das IKT Ost im Rahmen des Konnexitätsprinzips Forderungen nach Zuschüssen gegenüber dem Land ableiten.

3.3 Vorgehensweise

Gängige betriebswirtschaftliche Methoden zur Bestimmung der Wirtschaftlichkeit eines IT-Projekts basieren darauf, dem Vorteil oder Nutzen des Projekts die dafür aufzuwendenden Kosten gegenüber zu stellen. Insbesondere die Nutzerseite ist jedoch nicht ausschließlich quantitativ, sondern häufig nur qualitativ bewertbar.

Bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des IKT Ost ergeben sich folgende Herausforderungen:

- Es existiert keine einzige anerkannte und gängige Methode derart komplexe IT-Projekte zu bewerten. Die allgemein empfohlenen Werkzeuge wie z.B. WiBe sind für eindimensionale Projekte mit vorliegendem Datenmaterial (z.B. Einführung eines DMS-Systems, Austausch alte gegen neue Geräte) geeignet. Es ist jedoch nicht möglich, komplexe, mehrdimensionale Projekte mit undefinierten Nutzenbewertung zu berechnen.
- Je größer die strategische Bedeutung einer IT-Investition ist, umso schwieriger ist ihre Nutzenbewertung.
- Investitionen in die IT führen nicht zwangsläufig zu Kostensenkungen in der IT. Vielmehr ist eine Effizienzsteigerung in der Verwaltung oder eine Qualitätsverbesserung bei Bürgern und Unternehmen als externe Kunden zu verzeichnen.
- Die Aufgabenerfüllung in den IT-Abteilungen der beteiligten Körperschaften ist aktuell sehr heterogen organisiert (z.B. Unterstützung Fachanwendungen durch eigenes Personal, externen Helpdesk oder durch Fachabteilung), so dass eine direkte Vergleichbarkeit anhand der IST-Zahlen falsch, da nicht vergleichbare, Ergebnisse bringen würde.

Auch wird von Fachleuten zunehmend Kritik an der Wirtschaftlichkeitsdebatte geübt, denn die Reduzierung einer IT-Konsolidierung auf ein Instrument zur Effizienzsteigerung führt in eine Sackgasse, da die öffentliche Verwaltung nach Ansicht vieler Experten Bürgerdienste ganz unabhängig von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen anzubieten hat.

Eine ausschließlich monetäre Betrachtung wird der komplexen Zielbündelung des Projekts IKT Ost tatsächlich nicht gerecht. Allerdings lassen sich Ziele wie Qualitätsverbesserung oder Nutzensteigerung für Bürger und Unternehmen mittelfristig nur finanzieren, wenn die Wirtschaftlichkeit des Projekts gegeben ist. Darüber hinaus ist die Verpflichtung zu wirtschaftlichem Handeln in den Haushaltsgrundsätzen der Gemeindeordnungen verankert und damit wichtiges Orientierungskriterium.

Die Projektgruppe IKT Ost beauftragte die IT-Leiter in Zusammenarbeit mit ihrem Controlling einheitliche Parameter für die Wirtschaftlichkeitsanalyse festzulegen. Die hierzu gebildete Arbeitsgruppe kam einvernehmlich zu folgenden Kernaussagen:

- **IT-Themen und Organisationsthemen werden getrennt betrachtet⁴**
Eine leistungsfähige Informations- und Kommunikationstechnik ist zwar eine Voraussetzung für die Entwicklung einer modernen, effektiven und effizienten Verwaltung, aber es bedarf zur Hebung des Verbesserungspotentials in der Regel organisatorischer Veränderungen in den Verwaltungen, auf welche die IT keinen Einfluss hat.
- **Personalkosten**
Hinsichtlich der Bewertung der Personalkosten einigte sich die Arbeitsgruppe angesichts der schwer zu vergleichenden, heterogenen Organisation und Strukturen in den IT-Abteilungen der Beteiligten darauf, zur Nivellierung einen Umrechnungsmodus für die Personalstellen anzuwenden, welcher vergleichbare Werte erzeugt.
- **Reifemodell**
Die Betrachtung darf sich nicht auf den "Umbau einer IST-Situation in anderen Kleidern" beschränken, sondern muss das Ziel einer Verbesserung darstellen.
- **IuK-MINDEST-Anforderungen der Rechnungshöfe**
Die von den Rechnungshöfen geforderten Mindeststandards⁵ stellen eine zwingende Orientierung für das zukünftige IKT Ost dar. Demzufolge sind bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auch die grob geschätzten Kosten zu vergleichen, welche durch die Umsetzung der Standards in den einzelnen Gebietskörperschaften und, im Vergleich dazu, im IKT Ost voraussichtlich entstehen werden.

Für die Datenerhebung wurden folgende Parameter festgelegt:

- Betrachtung Wirtschaftlichkeit anhand der Ist-Zahlen 2016 (Aufwand)
- Grundlage gemangte (Verwaltungs-) Arbeitsplätze (USER im Active-Directory) ohne Schulen
- Personalkosten anhand Stellen-Anzahl
- Es werden zur Herstellung der Vergleichbarkeit der Personalkosten die pauschalen KGSt Werte⁶ angewendet
- Das Personal außerhalb der IT-Abteilung (Anwendungsbetreuung, Datenschutz, IT-Sicherheit) sowie die Dienstleistungen durch externe Unternehmen sollen bei der Datenerhebung ebenfalls erfasst und gesondert ausgewiesen werden.
- Zusätzlich zu den Kosten für die IuK-Mindestanforderungen sollen auch Annahmen über zukünftige Aufwendungen für gesetzlich vorgeschriebene E-Government-Projekte berücksichtigt werden.
- Die Annahmen über zukünftige Entwicklungen und Prognosen sollen sich auf einen Zeitraum von 5 Jahren, also 2018-2023 beschränken.

⁴ obwohl beide Themen in der Praxis untrennbar verbunden sind

⁵ Leitlinie und gemeinsame Maßstäbe für IT-Prüfungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik, Stand: Juni 2016

⁶ KGSt-Bericht Nr. 7/2016 "Kosten eines Arbeitsplatzes"

3.4 IST - Situation

Die IT-Kosten für das Jahr 2016 stellen sich wie folgt dar:

| Körperschaft | Landkreise | | | | Stadt | INSGESAMT |
|---------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
| | VG | VR | MSE | Summe | NB | |
| Summe jährliche IT-Sachkosten: | 3.102.747 € | 2.117.000 € | 2.411.500 € | 7.631.247 € | 696.628 € | 8.327.876 € |
| Personalkosten (kalkulatorisch) | 1.940.224 € | 2.098.800 € | 2.140.776 € | 6.179.800 € | 1.112.830 € | 7.292.630 € |
| IT-Kosten Gesamt | 5.042.971 € | 4.215.800 € | 4.552.276 € | 13.811.047 € | 1.809.459 € | 15.620.506 € |

Den Personalkosten liegt dabei folgendes Kalkulationsschema zugrunde:

| Jahrespersonalkosten Informatikberufe (laut KGSt. Seite 25) - Mischkalkulation | |
|--|-----------------|
| E10 | 62.900 € |
| E11 | 76.400 € |
| Durchschnitt | 69.650 € |
| zzgl. 20% Gemeinkosten (laut KGSt. Seite 15) | 13.930 € |
| zzgl. Sachkosten Büroarbeitsplatz (laut KGSt. Seite 11) | 9.700 € |
| Mittelwert IT-Personalkosten je Vollzeitstelle | 93.280 € |

Die Anzahl der insgesamt⁷ bei allen Körperschaften gemanagten Arbeitsplätze beträgt 3972. Somit betragen die IT-Kosten aktuell **pro IT-Arbeitsplatz durchschnittlich 2.097,- Euro pro Jahr.**

Während die KGSt. die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit 3.450 Euro wertet, rechnet man - je nach Branche - in der Wirtschaft mit IT-Kosten bis zu 9.600,- Euro je IT-Arbeitsplatz⁸.

Der oben genannte Durchschnittswert von 2.097 Euro/Jahr stellt daher lediglich die aktuellen IST-Kosten dar, beinhaltet aber an dieser Stelle weder eine Aussage über die Qualität noch darüber, ob der Betrag für heutige und zukünftige Anforderung richtig bemessen ist.

⁷ Da es bei dieser Wirtschaftlichkeitsanalyse darum geht, zu eruieren ob die interkommunale IT-Zusammenarbeit wirtschaftlicher ist, als die momentanen Individuallösungen, wird auf die Darstellung der Einzelwerte der jeweiligen Körperschaften verzichtet. Diese liegen dem Gutachter vor und waren Grundlage der Berechnungen. Eine Publizierung sämtlicher Daten würde jedoch von der Kernfragestellung ablenken und unnötige Fehlinterpretationen ermöglichen.

⁸ helbling, IT-Performance Management, bewährte IT-Kennzahlen

3.5 Konsolidierungspotentiale in der IT

"Die auf absehbare Zeit angespannte Situation der öffentlichen Haushalte und das Gebot zur sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel zwingen auch kommunale IT-Dienstleister, für die eigenen Aufgaben optimale betriebswirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Kommunale Anwendungen werden jedoch häufig in „unterkritischer“ Größe betrieben. Daher gebietet die betriebswirtschaftliche Vernunft, optimierte Betriebsmodelle zu entwickeln. Hinzu kommt, dass die wachsende Zahl von vernetzten kommunalen IT-Anwendungen und Projekten nur noch mit Spezialisierung und Arbeitsteilung zu bewältigen sind. Dies drängt zu einer stärkeren Kompetenzbildung und Ressourcenkonzentration in interkommunaler Zusammenarbeit und wirft die Frage nach optimierten Betriebsmodellen und Betriebsformen auf, bis hin zu der nach der Fusion von IT-Betrieben."⁹

Das Bundeskabinett hat am 20. Mai 2015 ein "Grobkonzept zur IT-Konsolidierung Bund" beschlossen, welches im Wesentlichen die Zusammenfassung von Technik und Einkaufsvolumen sowie die Bündelung aller Aktivitäten in einer neuen IT-Organisation beinhaltet. Im Beschluss des Kabinetts heißt es auf Seite 31:

"Erfahrungen der Vergangenheit in Verwaltung und Wirtschaft zeigen, dass bei konsequenter IT-Konsolidierung ein **Effizienzpotential von ca. 20 %** realistisch ist."

An anderer Stelle (Vorgaben, Seite 6) wird hierzu bemerkt: "Die durch die Bündelung der IT des Bundes möglichen Einsparpotentiale werden insbesondere dazu dienen, die durch steigende Komplexität und wachsende Anforderungen in der Informationstechnik insgesamt zu erwartenden erheblichen Kostensteigerungen abzumildern. Dabei ist bereits jetzt zu erkennen, dass eine zusätzliche Anschubfinanzierung für die IT-Konsolidierung des Bundes unabdingbar ist."

Das vom Bund definierte Sparpotential von 20 % scheint ein "magischer Wert" zu sein, denn er stellt ein Potential dar, welches bei IT-Konsolidierungen und interkommunaler Zusammenarbeit in vielen Projekten ohne substantielle Berechnung bedenkenlos aufgerufen werden kann.

Die Bündelung von Aufgaben und Ressourcen ermögliche es Skalen- und Mengeneffekte zu nutzen und die Spezialisierung zu vertiefen. Die Reduktion von Doppelarbeit zwischen benachbarten Kommunen führt zur Freisetzung von Ressourcen, die für andere Dienstleistungen genutzt werden können.

Interkommunale Zusammenarbeit ermöglicht Wachstum und Sparen bei gleichzeitiger Spezialisierung. Die Entwicklung moderner IT-Lösungen ist einerseits Grundlage für eine Vertiefung und Verbreiterung der interkommunalen Zusammenarbeit. Andererseits werden anspruchsvolle IT-Lösungen erst im interkommunalen Verbund nutzbar, da sie für eine Kommune alleine in der Regel viel zu teuer wären.

Durch eine interkommunale IT-Zusammenarbeit können innerhalb der IT zahlreiche Kostenvorteile realisiert werden. Hierzu einige Rechenbeispiele, die auf den Zahlen der IST-Analyse der beteiligten Körperschaften beruhen.

⁹ KDN (Dachverband der kommunalen IT-Dienstleister), "Memorandum zur Zukunft der kommunalen IT", Beschluss der KDN-Verbandsversammlung, 22.11.2012

3.5.1 EINKAUF EXTERNER DIENSTLEISTUNGEN

Werden von der IT-Abteilung externe Dienstleistungen eingekauft hat dies in der Regel zwei mögliche Ursachen:

1. Es handelt sich um ein spezielles Wissen, welches in der eigenen Organisation nicht vorhanden ist und auch nicht wirtschaftlich aufgebaut werden kann, oder
2. es handelt sich um Services, für welches die notwendige Qualifikation zwar im IT-Team vorhanden ist, welches jedoch wegen zu dünner Personaldecke nicht in ausreichender Quantität zur Verfügung steht.

Oft verhindern starre Stellenpläne eine notwendige Aufstockung des Personals, so dass die Leistung meist mehr als doppelt so teuer bei externen Dienstleistern eingekauft werden muss.

Im Rahmen der durchgeführten Bestandsaufnahme wurden auch Angaben zum Leistungsanteil externer Dienstleister erbeten. Zusätzlich wurden die IT-Leiter gebeten, den Prozentsatz zu schätzen, den sie bei ausreichend vorhandenem Personal mit eigenen Kräften abdecken könnten.

Insgesamt wurden im Jahre 2016 von allen beteiligten Gebietskörperschaften
externe Dienstleistungen im Gesamtwert von

1.520.868 Euro eingekauft.

Dabei wurde festgestellt, dass lediglich 55 % der externen Dienstleistungen eingekauft werden, weil es sich um ein spezielles, nicht vorhandenes Expertenwissen handelt.

45 %

der eingekauften externen Dienstleistungen, also

679.316 Euro

wurden nur deshalb eingekauft, weil nicht genügend eigenes IT-Personal vorhanden ist.

Die Kosten eines externen Dienstleisters betragen im Durchschnitt 202.000,- Euro/jährlich

Die durchschnittlichen Kosten für eigenes IT-Personal betragen 93.280,- Euro/jährlich

Würde ausreichend eigenes Personal zur Verfügung stehen könnten folgende Einsparpotentiale generiert werden:

| Ergebnisse der Make-or-buy-Betrachtung | |
|---|-------------|
| IT-Sachkosten der 3 Gebietskörperschaften ¹⁰ = | 6.210.876 € |
| Anzahl der zusätzlich benötigten Stellen = | 3,4 |
| mögliche Einsparung durch Erhöhung der Stellen = | 365.930 € |
| Prozentuale Einsparung der IT-Sachkosten = | 5,9% |

3.5.2 ANWENDUNGSBETREUUNG

In der gemeinsamen Anwendungsbetreuung lassen sich, je nach Grad der Standardisierung, erhebliche Synergieeffekte generieren. In einem speziellen Fragebogen wurde daher das Optimierungspotential, das heißt der Anteil der IT-Stellen, die für eine gemeinsame Anwendungsbetreuung umsetzbar ist, erfragt.

Danach kommen von den insgesamt in den Gebietskörperschaften vorhandenen 47,9 IT-Stellen innerhalb der IT-Abteilungen insgesamt 40,1 Stellen für die Optimierung der Anwendungsbetreuung in Betracht. Von den insgesamt 30,3 IT-Stellen außerhalb der IT-Abteilung wurden lediglich 6,2 Stellen benannt, bei denen ein Optimierungspotential denkbar wäre.

Für die Optimierung der Anwendungsbetreuung stehen in den Gebietskörperschaften also insgesamt ca. 46,3 Vollzeitstellen zur Verfügung.

Dies entspricht Personalkosten von 4.318.864 Euro

Im IT-Performance Management wird davon ausgegangen, dass in Problemlösungs- und Supportprozessen Einsparungen von bis zu 50% möglich sind. Dies wird sich nach unseren Erfahrungen bei der Anwendungsbetreuung nicht realisieren lassen. Bis zu welchem Grad hier eine Optimierung möglich ist, hängt vom Grad der Standardisierung ab.

Im Falle, dass ein 100%-Grad an Standardisierung erreicht wird, also in allen Gebietskörperschaften die gleiche Software eingesetzt wird, halten wir ein Einsparpotential von 25 -30% für realistisch. Da ein derart hoher Grad an Standardisierung unrealistisch ist, halten wir einen Optimierungsgrad von 14% für angemessen und in den ersten 3 Jahren für erreichbar

¹⁰ Da der Kreis VR nicht mit externen Dienstleister arbeitet, handelt es sich bei der Betrachtung nur um die 3 Gebietskörperschaften VG, MSE und NB

Folglich gehen wir von folgendem Optimierungspotential für die Startphase aus:

| Optimierungspotential Anwendungsbetreuung | |
|--|--------------|
| Kosten Anwendungsbetreuung ohne Optimierung = | 4.318.864 € |
| Kosten Anwendungsbetreuung nach Optimierung = | 3.714.223 € |
| mögliche Einsparung Personalkosten Anwendungsbetreuung = | 604.641 € |
| mögliche Einsparung Stellen Anwendungsbetreuung = | 6,5 Stellen |
| Prozentuale Einsparung an den IT-Gesamtkosten = | 3,9 % |

3.5.3 HELPDESK

Wenn Anwender (User) technische Probleme mit ihrem Gerät oder der Software haben, kontaktieren sie die IT-Abteilung. Hier wird ihnen durch spezielle Mitarbeiter, dem sogenannten User-Help-Desk, geholfen.

Im Landkreis VG sowie der Stadt Neubrandenburg wurde 2016 dieser Service mangels eigenem Helpdesk von Externen wahrgenommen. Der marktübliche Preis externer Dienstleister liegt derzeit im Schnitt bei 25,- Euro pro Fall (Ticket).

Mit einer entsprechenden Organisation und Personalausstattung sollte es möglich sein, den User-Help-Desk mit eigenem Personal zu Preisen von 10,- €/Ticket zu realisieren, was einer Ersparnis von 66 % gleichkommt.

Insgesamt wurden im vergangenen Jahr in den beiden Gebietskörperschaften ca. 10.000 Fälle abgerechnet.

Mit einem eigenen Helpdesk können pro Jahr voraussichtlich 150.000,- Euro gespart werden.

3.5.4 WEITERE POTENTIALE

Neben den zuvor genannten Beispielen konnten in der Praxis Einsparungen - in jeweils verschiedenen Ausprägungsstufen - nachgewiesen werden. Sie erstrecken sich von typischen Skaleneffekten, bei denen eine gemeinsame Beschaffung oder ein gemeinsamer Betrieb die Preise bzw. Kosten für alle senkt, über die Vermeidung von Redundanzen bei Entwicklungen, Tests oder Abstimmungen bis hin zu Effizienzgewinnen bei der Standardisierung von Geräten und der Virtualisierung von Servern. Als Best-Practice-Beispiele können hier genannt werden:

3.5.4.1 STANDARDISIERUNG DESKTOP- & NETZE:

Eine stringente Standardisierung ermöglicht Einsparungen von **15-30 %** der gesamten Desktop- und Netz-Kosten. Bei einer Kaufentscheidung sollte weniger der Beschaffungspreis optimiert werden, als vielmehr der Support-Aufwand.

3.5.4.2 KONSOLIDIERUNG DER FILE- UND PRINT-SERVER:

Viele Behörden haben, im Verhältnis zu den Clients, noch viel zu viele File- und Print-Server im Einsatz. Hier sind Einsparungen von **10 - 15 %** der Kosten erreichbar.

3.5.4.3 BESCHAFFUNG

Durch die Bündelung von Einkaufsvolumina und eine professionell agierende Einkaufsabteilung können Einsparungen von **30 % und mehr** erreicht werden. Diese gilt nicht nur für Hardware, sondern auch für Software und Dienstleistungen.

3.5.4.4 STANDARDISIERUNG VON SOFTWARE UND FACHVERFAHREN

Eine Standardisierung der verwendeten Software und Fachverfahren birgt sowohl beim Einkauf als auch beim Lizenzmanagement und der Wartung ein Einsparpotential von **10 - 15%**. Darüber hinaus senken einheitliche Softwareprodukte die Kosten für Schulung und Betreuung signifikant.

3.6 Konsolidierungspotentiale in der Verwaltung

Die IT erfüllt keinen Selbstzweck. Sie ist ein Service, welcher als Bindeglied zwischen den Verwaltungsabläufen bei der effizienten Aufgabenerfüllung unterstützt. Daher dienen alle Investitionen in die IT - neben der Erfüllung gesetzlich vorgeschriebener Standards - primär dazu, das Verhältnis von Sach- und Personalkosten in der Kernverwaltung zu optimieren.

Beispielsweise können durch die Beratung bei der Einführung elektronischer Workflows Bearbeitungszeiten in der Kernverwaltung reduziert werden. So gelang es dem krz Lemgo die Bearbeitungszeit für Rechnungen im Vergleich zum bisherigen Verfahren um 60% zu verringern. Durch die beschleunigte Bearbeitung konnten in den betreuten Gemeinden jährlich zusätzlich über 220.000,- € an Skonto gezogen werden.

Ebenso könnte das IKT Ost ein zentrales Druckzentrum einrichten, welches Aufgaben im Bereich Druck, Kuvertierung und Versand übernimmt. Abgesehen von günstigeren Druckkosten, konnten allein durch die Porto-Optimierung in anderen RZ Einsparungen von 28% erreicht werden, was im krz Lemgo zu jährlichen Einsparungen in Höhe von 585.000,- € führte.

Auch die Einführung einer zentralen Poststelle ist denkbar. Ein zentral organisierter Posteingang könnte sämtliche Aufgaben der Digitalisierung wahrnehmen. Hierdurch würden nicht nur die Anforderungen des E-Government-Gesetzes professionell erfüllt, sondern auch Kosten erspart, da eine zentrale Lösung deutlich günstiger zu realisieren ist, als viele Einzellösungen. Gleichzeitig könnte die zentrale Poststelle auch den Versand übernehmen.

Die Darstellung von IT-getriebenen Effizienzsteigerungen in der Verwaltung lassen sich noch um viele Möglichkeiten erweitern. Dies ist jedoch nicht Gegenstand des Gutachtens, welches sich auf die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit des interkommunalen Servicecenters beschränkt.

3.7 Gesamtbetrachtung der Wirtschaftlichkeit

Die Effekte der Interkommunalen Zusammenarbeit lassen sich durch verschiedene Maßnahmen erreichen. So können **Kostenvorteile** oder **Qualitätsverbesserungen** durch die Koordination der Aufgabenerfüllung, die Leistungserbringung eines Partners für den anderen, die Zusammenführung von Infrastruktur und Fachkräften erzielt werden.

Allgemeine Annahmen gehen davon aus, dass durch die Bündelung von Aufgaben Skalen- und Mengeneffekte genutzt und eine Spezialisierung vertieft werden. Die interkommunale Zusammenarbeit soll damit **Wachstum und Sparen bei gleichzeitiger Spezialisierung** ermöglichen. Dies wird auch durch zahlreiche Fallstudien¹¹ in existierenden interkommunalen Rechenzentren (z.B. KRZ Lemgo, Dataport etc.) nachprüfbar belegt.

Wir halten daher Einsparpotentiale von 20 - 25% bei einer interkommunalen IT-Konsolidierung durchaus für realistisch. In manchen Bereichen mag das realisierbare Potential sogar deutlich höher liegen.

Allerdings muss festgestellt werden, dass diese Zahlen die Organisationseinheit in seiner Gesamtheit betrachten und nicht auf die begrenzte Betrachtung der reinen IT-Kosten abstellen.

So lassen sich bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von IT-Konsolidierungen drei Feststellungen treffen:

1. **Durch eine Kooperation sind Kosteneinsparungen in der IT möglich.**
2. **Der größte Teil des Optimierungspotentials liegt aber in der Verwaltung.**
3. **IT-Konsolidierung führt im Wesentlichen zu Kosteneinsparungen durch die IT!**

Das durch eine interkommunale Kooperation mögliche Einsparpotential wurde auch bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit des IKT Ost belegt. Allein durch die Betrachtung der drei Beispiele

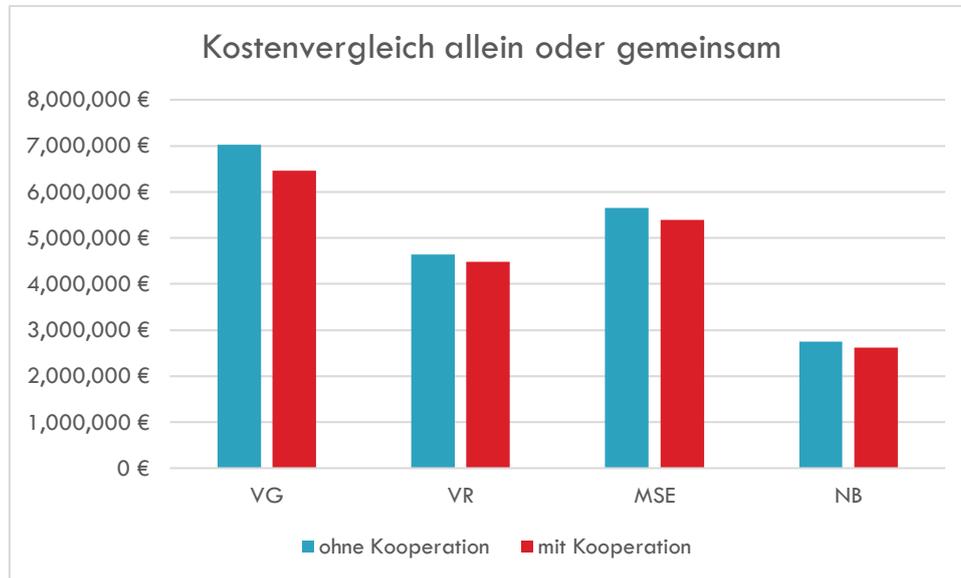
- Einsparungen externer Dienstleistungen,
- Optimierung der Anwendungsbetreuung und
- Einsparungen im User-Help-Desk

wird bereits ein **Einsparpotential von insgesamt 1.262.000,- Euro** lokalisiert. Dies entspricht einer

Einsparung in Höhe von 8,1 %
des gesamten IT-Haushaltes.

¹¹ siehe z.B. Fraunhofer-Institut, "IT-Konsolidierung in der öffentlichen Verwaltung mit Fallstudien von Dataport"

Die berechneten Konsolidierungspotentiale führen bei allen beteiligten Gebietskörperschaften zu Einsparungen in der IT, die sich zwischen 157.000,- und 565.000,- Euro bewegen können.



Angemerkt sei an dieser Stelle, dass die bei der Datenerhebung von den IT-Abteilungen zum Optimierungspotential genannten Zahlen sehr vorsichtig und moderat waren. So ist durchaus vorstellbar, dass das mögliche Einsparpotential bei günstigen Parametern durchaus noch geringfügig höher ausfallen kann.

Hinzu kommt, dass die Berechnung von möglichen Einsparpotentialen in der IT lediglich in drei Beispiel-Bereichen durchgeführt wurde. Weitere Konsolidierungspotentiale wurden nicht detailliert betrachtet und sind demzufolge in der oben genannten Berechnung des Einsparpotentials nicht eingepreist.

Berücksichtigt man auch diese Faktoren, so ist denkbar,
dass durch die interkommunale Zusammenarbeit der beteiligten Gebietskörperschaften ein
Einsparpotential von 10% in der IT
vermutet werden darf.

FAZIT:

1. Einsparungen in der IT sind nur in einem Kooperationsmodell möglich
2. Die Personalkosten haben entscheidenden Einfluss auf das wirtschaftliche Ergebnis der IT.
3. Erhebliche Einsparungen in der IT werden erst über eine interkommunale Kooperation möglich.
4. Die relevanten Einsparungen werden in der Verwaltung durch die IT möglich. Diskussionen über Einsparungen in der IT führen in die falsche Richtung.
5. Der wirtschaftliche Erfolg eines IT-Betrieb wird nachhaltig von der technischen und kaufmännischen Professionalität geprägt, mit der er geführt wird.

4 AUSBLICK KOSTENENTWICKLUNG

Wie bereits im Kapitel 3.2 Defizite Datenschutz und -sicherheit beschrieben, besteht hinsichtlich der Umsetzung einiger gesetzlicher Vorgaben bereits ein Nachholbedarf in den Körperschaften. Neben diesem "Minusbudget" zeichnen sich bereits heute zahlreiche rechtliche und technische Entwicklungen ab, welche zusätzliche Investitionen in der kommunalen IT erfordern.

Die hier erwarteten Kostensteigerungen kommen unausweichlich auf alle Gebietskörperschaften zu. Auch hier gilt, dass die Aufgaben in einer gemeinsamen Kooperation wirtschaftlicher erledigt werden können, als wenn jede Körperschaft dies aus eigenen Kräften versucht.

Die folgenden drei Herausforderungen werden als die größten Kostentreiber in den kommenden 5 Jahren gesehen.

4.1 IuK-Mindestanforderungen 2016

Die Rechnungshöfe veröffentlichten im Juni 2016 unter dem Titel "Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik" eine Leitlinie und gemeinsame Maßstäbe für IT-Prüfungen.

Die IuK-Mindestanforderungen beschreiben die wesentlichen beim Einsatz der Informationstechnik zu beachtenden Handlungsfelder und benennen die grundlegenden Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen, ordnungsgemäßen und sicheren IT-Einsatz. Sie basieren auf den Prüfungserkenntnissen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder und schaffen gemeinsame und transparente Prüfungsmaßstäbe.

Zwar entfalten die IuK-Mindestanforderungen der Rechnungshöfe selber keine direkte Rechtskraft. Dies ist aber auch nicht notwendig, da sie sich auf bestehende Normen und Standards beziehen. Der Leitlinie liegt als Anlage eine Auflistung von Verweisen auf ca. 150 Standards und 15 Gesetzen bei.

Die Leitlinie ist in vier Kapitel gegliedert und beinhaltet folgende Mindest-Forderungen:

- 1) Grundlegende Anforderungen
 - a. Compliance-Management-System
 - b. Informations-Sicherheits-Managementsystem (ISMS)
 - c. internes Kontrollsystem (IKS/COBIT)
 - d. revisionssichere Dokumentation (GoBD)
 - e. technische Sicherstellung der elektronischen Langzeitspeicherung
 - f. IT-Grundschutz
 - g. IT-Sicherheitsbeauftragte
 - h. regelmäßige Schutzbedarfs-/Risikoanalysen
 - i. Einsatz eines Computer-Emergency-Response-Team (CERT)
 - j. Audit Verfahren

- k. Barrierefreiheit
- 2) Strategische und Organisatorische Anforderungen
 - a. Bestellung eines Beauftragten für IT (Chief Information Officer - CIO)
 - b. Erstellung einer IT-Strategie je Gebietskörperschaft (IT-Planungsrat)
 - c. Erstellung eines Maßnahmenkatalogs + Kennzahlen auf Basis der IT-Strategie
 - d. Akzeptanzmanagement
- 3) Operative IT-Planung, Steuerung und Betrieb
 - a. IT-Servicemanagement (ITSM bzw. ITIL)
 - b. IT-Risikomanagement
 - c. IT-Qualitätssicherung
 - d. IT-Controlling
 - e. Bestandführung
 - f. Kosten-Transparenz in der IT mittels Kostenrechnung
- 4) IT-Maßnahmen
 - a. (Multi-)Projektmanagement
 - b. IT-Ausschreibungen & Beschaffung durch fachkundiges Personal
 - c. zentrale Ausschreibung und Rahmenverträge
 - d. IT-Standardisierung
 - e. Make-or-Buy-Prüfung vor dem Einsatz Externer
 - f. revisionssicher Dokumentation von Software und Schnittstellen

Zweifelsfrei sind einige der oben genannten Forderungen bereits in einigen Gebietskörperschaften teilweise oder in Gänze umgesetzt. Der überwiegende Teil der Mindestanforderungen ist jedoch in den Gebietskörperschaften noch nicht umgesetzt.

Insbesondere bei der, für alle beteiligten Körperschaften verbindlichen, Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben und Compliance besteht eine erhebliche Diskrepanz.

Nach einer, gemeinsam mit den IT-Leitern erarbeiteten, ersten Grobschätzung sind für die Umsetzung der IuK-Mindestanforderungen in allen Gebietskörperschaften insgesamt folgende zusätzlichen Mittel notwendig:

- ca. 1 Mio. Euro IT-Sachmittel und
- ca. 17,4 zusätzliche Personalstellen in der IT.

Rechnet man die Personalstellen monetär um, so ergibt sich ein

zusätzlicher Bedarf in Höhe von insgesamt 1.827.272,- Euro pro Jahr¹²

¹² bei der jährlichen Betrachtung wurden die IT-Sachmittel mit 20% AfA gerechnet, also über 5 Jahre verteilt

4.2 E-Government / Digitale Governance

Ein weiterer Kostentreiber wird in den kommenden Jahren die verstärkte Projektierung und Umsetzung von E-Government-Projekten sein.

Bereits 2012 hat das Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern in seinen Handlungsempfehlungen zur eGovernment-Strategie den Nutzen in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen gestellt.

Die Nutzerorientierung schlägt sich laut Handlungsempfehlungen in sieben Zielbereichen wieder:

1. Orientierung am Nutzen für Bürger, Unternehmen und Verwaltung,
2. Wirtschaftlichkeit und Effizienz,
3. Transparenz, Datenschutz und Datensicherheit,
4. gesellschaftliche Teilhabe,
5. Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit,
6. leistungsfähige IT-Unterstützung und
7. verwaltungsübergreifende Kooperation

Der Schwerpunkt der Aktivitäten soll dabei nach den Vorstellungen des Innenministeriums MV auf dem ersten, zweiten und vorletzten Punkt liegen.

1. Orientierung an Bürger, Wirtschaft und Verwaltung

So hält die Handlungsempfehlung zum ersten Punkt fest: „Die Qualität des eGovernment-Angebots bestimmt sich in erster Linie am Nutzen für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltung“

2. Wirtschaftlichkeit und Effizienz

Für dieses Aufgabengebiet hält die Handlungsempfehlung fest: „Der Zielbereich Wirtschaftlichkeit und Effizienz umfasst die wirtschaftliche, schnelle und qualitativ hochwertige Erfüllung der Aufgaben durch die Verwaltung.“ Dazu seien die Prozessketten in den Verwaltungen Ebenen übergreifend und kundenorientiert zu optimieren sowie durchgängig zu digitalisieren.

Im Zusammenspiel mit einer immer wieder erneuerten Aufgabenkritik und Prozessoptimierung soll ein Beitrag dazu geleistet werden, die Versorgung von Wirtschaft und Bürgern bei unverminderter Qualität und reduzierten Kosten sicherzustellen.

6. Verwaltungsunterstützung durch leistungsfähige IT

Zu verwirklichen ist dies nur mit einer leistungsfähigen IT, die aber erst einmal kostet. Zudem sei auf die Einhaltung von Standards, die Sicherung der Interoperabilität und eine verstärkte Zusammenarbeit – etwa in den IT-Dienstleistungszentren – zu achten.

Zwischenzeitlich wurden auf Bundes- und Landesebene sogar einige Gesetze erlassen, welche die Einführung bestimmter E-Government-Prozesse (z.B. E-Akte, E-Vergabe, E-Rechnung) zwingend vorschreiben.

Es ist davon auszugehen, dass für die nachfolgend genannten Projekte in den kommenden 5 Jahren zusätzliche Finanz- und Personalmittel benötigt werden:

- E-Akte
- E-Vergabe
- E-Rechnung
- E-Payment
- E-Portale
- Open-Data
- Digitalisierung der am häufigsten in Anspruch genommenen Verwaltungsleistungen
- Bürger-Service-Portale

Betrachtet man die Aktivitäten des IT-Planungsrates sowie der EU-Bürokratie, sind weitere, zwingend umzusetzende digitale Projekte zu erwarten.

Nach einer Grobschätzung sind allein für die Umsetzung der oben genannten E-Government-Projekte in allen Gebietskörperschaften insgesamt folgende zusätzlichen Mittel notwendig.

- ca. 560.000,- Euro IT-Sachmittel
- ca. 2 zusätzliche Personalstellen in der IT.

Rechnet man die Personalstellen monetär um, so ergibt sich ein

zusätzlicher Bedarf in Höhe von insgesamt 298.560,- Euro pro Jahr¹³

Anmerkung:

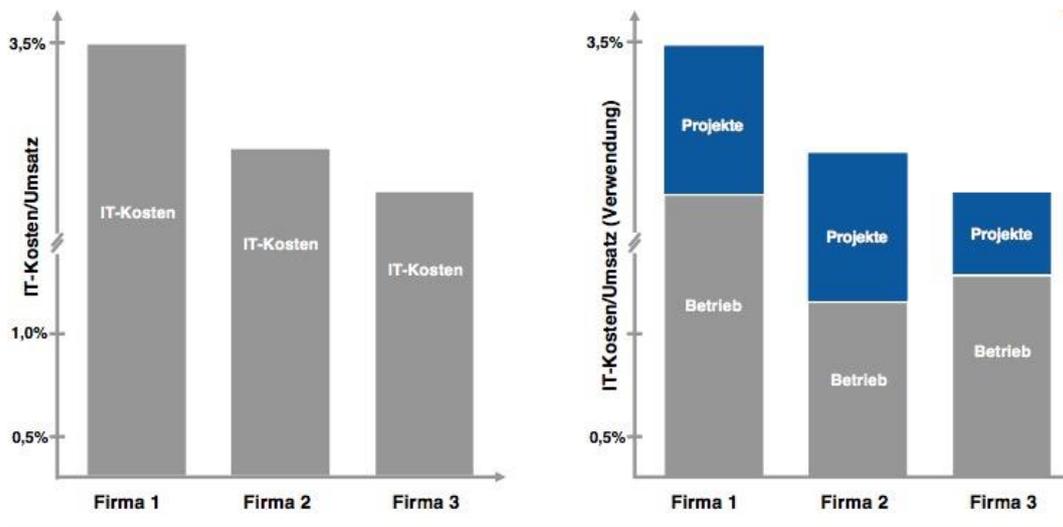
Die oben genannten Zahlen stellen nur einen kleinen Teil des Gesamtaufwandes dar, da sie nur den Anteil der Kosten enthält, die in der IT-Abteilung für die Bereitstellung der notwendigen "Werkzeuge" anfallen. Der hauptsächliche Aufwand für die produktionsreife Umsetzung der obigen Verfahren ist organisatorischer Natur und wird in den Fachabteilungen anfallen. Zur Realisierung der gesetzlichen Anforderungen wird zusätzlich ein enormer Investitionsbedarf in der Verwaltung geben.

¹³ bei der jährlichen Betrachtung wurden die IT-Sachmittel mit 20% AfA gerechnet, also über 5 Jahre verteilt

4.3 Betreuungsverhältnis

4.3.1 IT-KENNZAHLEN

Eine isolierte Betrachtung der IT-Kosten ist in der Bewertung der IT häufig irreführend. Möchte man beispielsweise den Innovationsgrad der IT beurteilen, ist die Gesamtsumme der IT-Kosten wenig aussagekräftig. Vielmehr spielt hier die Mittelverwendung eine wesentliche Rolle für den Wertbeitrag.



In der Tat lassen sich IT-Kosten nur optimal steuern, wenn die richtigen Kennzahlen genutzt werden. Im sogenannten IT-Performance-Management spricht man hier von KPI's (Key Performance Indicators).

IT-Kennzahlen dienen einerseits der Information, andererseits werden sie zur Definition von Zielgrößen und der Kontrolle der Zielerreichung eingesetzt. Es gibt zahlreiche unterschiedliche Kennzahlen und betriebswirtschaftliche Modelle zur Berechnung.



Die Einzelkennzahlen sind in ihrer Aussagekraft aber begrenzt und kritisch zu bewerten. Zur erhöhten Aussagekraft sind sie in einem logischen Zusammenhang zu stellen und im Kontext zu bewerten.

Die Balance Scorecard¹⁴ ist ein Werkzeug unter mehreren zur Messung und Management von IT-Performance.



In der Tat lassen sich die IT-Kosten nur optimal steuern, wenn die richtigen KPI's genutzt werden. Dies gilt insbesondere für Leistungen, die von externen Dienstleistern bezogen werden, da hier, mit ausreichendem Personalbestand, Einsparungen von bis zu 50% oft schnell umgesetzt werden können.

Daraus resultiert die Frage: "Wann kann der IT-Personalbestand als ausreichend bezeichnet werden?" Um dies zu beantworten bedarf es zunächst des Verständnisses über die Kennzahlen zum **Betreungsverhältnis** und der **IT-Durchdringung**.

¹⁴ nach: Robert S. Kaplan und David P. Norton, "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System"

4.3.2 BETREUUNGSVERHÄLTNIS UND IT-DURCHDRINGUNG

Die Summe der eigenen und externen¹⁵ IT-Mitarbeiter gibt die statistische Gesamtzahl eingesetzter Mitarbeiter in einer Organisation an. Ihre Aufgabe ist es, die vorhandenen Anwender und Systeme zu betreuen. Wie schnell, intensiv und in welcher Qualität sie ihre Aufgabe wahrnehmen können hängt vom jeweiligen Betreuungsverhältnis ab.

$$\text{Betreuungsverhältnis} = \frac{\text{Anzahl der gemanagten Arbeitsplätze}^{16} \text{ Verwaltung}}{\text{Anzahl der IT-Mitarbeiter (Vollzeitstellen)}}$$

In zahlreichen Berechnungen der KGSt. wird für die öffentliche Verwaltung seit vielen Jahren ein Betreuungsverhältnis von 1:50 als Berechnungsgrundlage zugrunde gelegt. Die Zahl ist jedoch weder substantiell unterlegt, noch wurde sie jemals auf die technologischen Entwicklungen und die geänderten IT-Durchdringungsgrade angepasst. Sie ist daher nur als grobe Empfehlung zu werten und entspricht nicht mehr den heute realen Anforderungen!

Das Betreuungsverhältnis aller Gebietskörperschaften liegt im Durchschnitt bei

1:61

Die ermittelte Kennzahl für das Betreuungsverhältnis liegt also bereits deutlich über dem veralteten von der KGSt genannten Wert!

Allerdings trifft der Betreuungsgrad noch keine Aussage darüber, ob er ausreicht, die Service-Qualität und Geschwindigkeit stimmt.

Empfehlungen für IT-Kennzahlen zum Betreuungsverhältnis sind nicht fix. Vielmehr orientieren sie sich an einem andern KPI¹⁷, und zwar dem Grad der IT-Durchdringung.

$$\text{IT-Durchdringung} = \frac{\text{Anzahl der gemanagten Rechner (Verwaltung)}}{\text{Anzahl der Mitarbeiter (Verwaltung)}}$$

Die IT-Durchdringung mit Rechnerarbeitsplätzen beeinflusst maßgeblich Empfehlungen für die Kennzahl eines qualitativ guten Betreuungsverhältnisses. Organisationen mit einer IT-Durchdringung von 0,8 haben im Durchschnitt ein Betreuungsverhältnis von 1:61, wohingegen Unternehmen mit einer IT-Durchdringung von über 1,1 im Durchschnitt nur noch ein Betreuungsverhältnis von 1:44 aufweisen.

IT-Durchdringungen mit Kennzahlen größer als 1 können entstehen durch:

- Teilzeitarbeitskräfte

¹⁵ Die Kosten für den Einsatz von IT-Dienstleistern in den Bereichen Wartung, Administration, Anwenderbetreuung, Systemerstellung werden auf Vollzeitstellen umgerechnet und den Vollzeitstellen der eigenen IT-Mitarbeiter hinzugezählt.

¹⁶ gemanagte Arbeitsplätze = Anzahl der User im Active Directory

¹⁷ KPI = Key Performance Indicator (=Kennzahl)

- Mitarbeiter, die über mehr als 1 Rechner am Arbeitsplatz, oder zusätzlich über ein Home-Office verfügen
- Mobile Devices

Die zunehmende Anzahl von unterschiedlichen Rechnerarbeitsplätzen, der damit oft einhergehende Zuwachs in der IT-Systemvielfalt und die letztendlich steigende Komplexität der IT-Landschaft erfordern somit einen größeren Betreuungsaufwand. Insbesondere in der öffentlichen Verwaltung ist sowohl durch gesetzliche Vorgaben als auch durch das Thema E-Government die Anzahl der zu betreuenden Fachverfahren enorm gestiegen und wird in den nächsten Jahren weiter steigen.

Während noch vor 10 Jahren eine IT-Durchdringung von 0,8 oder normal waren, kann man heute auch in der öffentlichen Verwaltung davon ausgehen, dass jeder Mitarbeiter mindestens über einen Rechner verfügt. Auch hat in den letzten Jahren der dienstliche Einsatz von Notebooks, Smartphones und Mobile Devices zugenommen. Hinzu kommt, dass die Anzahl der Anwendungen je Gerät und die damit verbundenen und zu betreuenden Schnittstellen deutlich gestiegen ist.

Es muss daher davon ausgegangen werden, dass der vor Jahren von der KGSt. propagierte Betreuungsschlüssel von 1:50 nicht mehr zeitgemäß ist, da auch in Gebietskörperschaften die IT-Durchdringung mittlerweile **mindestens** 1,1 beträgt.

Dies würde jedoch bedeuten, dass die Gebietskörperschaften qualitativ hochwertige IT-Services nur mit einem Betreuungsverhältnis von 1:44 oder weniger erbringen kann. Im Vergleich zu den aktuellen IST-Werten ergeben sich bei Anwendung eines Betreuungsschlüssels von 1:44 folgende Zahlen:

| | Landkreise | | | Stadt | INSGESAMT |
|-----------------------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-------------|
| | VG | VR | MSE | NB | |
| fehlende IT-Mitarbeiter | 11,0 | 3,0 | 8,4 | 2,6 | 25,0 |
| zusätzliche Personalkosten | 1.026.080 € | 279.840 € | 783.552 € | 242.528 € | 2.332.000 € |

Soll die Qualität der IT-Serviceleistungen den gestiegenen Anforderungen gerecht werden, so **fehlen insgesamt 25 IT-Vollzeitstellen.**

Soll der Bedarf mit zusätzliche eigenen Personal gedeckt werden, sind hierfür **ca. 2.332.000,- Euro/jährlich** zur Verfügung zu stellen.

Soll der Bedarf statt mit eigenem Personal mit von externen Dienstleistern erbracht werden, so werden hierzu **ca. 5,5 Mio Euro/jährlich** zusätzlich benötigt.

Das Betreuungsverhältnis hat eine direkte und maßgebliche Auswirkung auf die Qualität der gewünschten Services und seiner Reaktionszeit.

Schlechtere Betreuungsschlüssel führen immer zu schlechter Service-Qualität!

4.4 Gesamtbetrachtung der zu erwartende zusätzliche Ausgaben

Betrachtet man die in den kommenden 5 Jahren zu erwartenden zusätzlichen Ausgaben

- der notwendigen Verbesserung des Betreuungsverhältnisses,
- die Umsetzung der IuK-Mindestanforderungen der Rechnungshöfe und
- der Umsetzung von E-Government-Projekten

für sich allein gestellt, so ist im Betrachtungszeitraum 2018-2023 mit einem geschätzten gemeinsamen **Mehrbedarf in Höhe von 4.420.520 Euro¹⁸ jährlich** für alle vier Gebietskörperschaften zu rechnen. Der Gesamtaufwand für die Erbringung von IT-Serviceleistungen würde damit von derzeit 15,6 Mio. Euro um 28,3 % auf 20 Mio. Euro steigen.

Zwischen den drei genannten Kostentreibern existieren partielle Schnittmengen. Eine Verbesserung des Betreuungsverhältnisses würde beispielsweise die Umsetzung der IuK-Mindestanforderungen stellenweise spürbar erleichtern und zur Kostenoptimierung beitragen. Das Potential der Schnittmengen wird auf 25% geschätzt, so dass hinsichtlich der IT-Kostenentwicklung in den kommenden 5 Jahren, folgendes Gesamtbild prognostiziert wird:

Der Gesamtaufwand für die Erbringung von IT-Serviceleistungen wird im Betrachtungszeitraum von 2018-2023 in den Gebietskörperschaften von derzeit 15,6 Mio. Euro **um 21,2 %** auf 18,9 Mio. Euro steigen.

Es muss betont werden, dass die von den IT-Leitern gemachten Annahmen über die zu erwartenden Kostensteigerungen nach unseren Erfahrungen eher moderater ausgefallen sind, als wir es in der Praxis erleben.

Durch eine interkommunale IT-Kooperation könnten die zu erwartenden zukünftigen **Mehrkosten um bis zu 20% minimiert** und gleichzeitig die **Qualität der IT-Serviceleistungen verbessert** werden.

¹⁸ bei der jährlichen Betrachtung wurden die IT-Sachmittel mit 20% AfA gerechnet, also über 5 Jahre verteilt

Von Bedeutung ist, dass diese Berechnung auf der Annahme basiert, dass der zusätzliche Aufwand mit eigenem Personal, also durch eine Erhöhung des Stellenplans, aufgefangen wird. Eine weitere Auslagerung an externe Dienstleister würde zu drastisch höheren Werten¹⁹ führen und ist nicht zu finanzieren.

Sowohl bei der Analyse möglicher Optimierungspotentiale als auch bei der Betrachtung zu erwartender Kostensteigerungen spielen die Personalkosten die ausschlaggebende Rolle.

- So ist die Beispielsweise die Realisierung der berechneten Optimierungspotentiale nur durch **3,4 zusätzliche Stellen**²⁰ möglich.
- Allein für die Umsetzung der von den Rechnungshöfen geforderten IuK-Mindestanforderungen sind insgesamt **17,4 Stellen zusätzlich** nötig.

Betrachtet man den Gesamtbedarf an zusätzlichen IT-Stellen so sind,

- je nach gewünschten Grad der Optimierung der Betreuungsverhältnisse und
- dem Grad der Schnittmengen zwischen den Kostentreibern,

in den Gebietskörperschaften in den kommenden 5 Jahren

zwischen 33 und 44 zusätzliche IT-Stellen
erforderlich.

Hier liegt, aus wirtschaftlicher Sicht, eine große Chance für eine interkommunale Zusammenarbeit im IKT Ost, da die Reduktion von Doppelarbeit zwischen benachbarten Gebietskörperschaften zur Freisetzung von Personalressourcen führt, die für andere Dienstleistungen genutzt werden können.

Für die beteiligten Gebietskörperschaften bedeutet die Gründung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens nicht nur eine **Entlastung des eigenen Personalschlüssels**, sondern getreu dem Motto "Allein sind wir gut, zusammen sind wir besser" auch eine Absicherung vor zukünftigen Kostenentwicklungen und Risiken.

Da die geschätzten Mehrkosten in weiten Teilen durch gesetzliche Vorgaben und technologischen Entwicklungen bedingt sind, werden sie, unabhängig von der Gründung eines IKT Ost, auf alle beteiligten Gebietskörperschaften unausweichlich zukommen!

Schließen sich die Beteiligten jedoch zu einem interkommunalen Servicecenter zusammen, so können durch die Kooperation auch hier Einsparpotentiale generiert werden.

¹⁹ Für eine Auslagerung des zusätzlichen Aufwandes an externe Dienstleister wären jährlich ca. 9,3 Mio. Euro nötig, was einer Steigerung von 59 % der Gesamt-IT-Kosten gleichkommt.

²⁰ Übernahme von Anteilen externer Dienstleistungen durch eigenes Personal

5 KOMMUNALRECHTLICHE BETRACHTUNG

Plant eine Gebietskörperschaft alleine, oder in Kooperation mit anderen, notwendige IT-Service-Leistungen durch ein eigenständiges, kommunales Unternehmen erbringen zu lassen, so müssen verschiedene Konflikte gelöst werden.

- Die wirtschaftliche Betätigung muss die Wirtschaftlichkeit garantieren, dabei aber auch gleichzeitig dem öffentlichen Zweck dienen.
- Die Rechtsform sollte ein Höchstmaß an Kontrolle durch die Gebietskörperschaft sichern, dabei aber gleichzeitig eine schlanke Steuerung des Unternehmens ermöglichen.
- Das kommunale Unternehmen sollte hinreichend finanziert sein, so dass es selbstständig, schnell und flexibel auf veränderte Situationen reagieren kann. Gleichzeitig sollte das finanzielle Haftungsrisiko²¹ der Träger minimiert werden.

Bei der Gestaltung der wirtschaftlichen Betätigung kann jede Gebietskörperschaft zwar grundsätzlich von ihrem Selbstbestimmungsrecht²² Gebrauch machen, die äußeren Rahmenparameter werden dabei durch die Kommunalverfassung (KV) Mecklenburg-Vorpommern vorgegeben.

Dabei ist zunächst zu klären, ob und wie eine wirtschaftliche Betätigung überhaupt möglich ist, bevor eine Darstellung der möglichen Rechtsformen erfolgt.

5.1 wirtschaftliche Betätigung

5.1.1 DEFINITION WIRTSCHAFTLICHER BETÄTIGUNG

Zunächst sollte geklärt werden, ob und in welchem Rahmen die wirtschaftliche Betätigung der Gebietskörperschaft überhaupt möglich ist. Dies richtet sich nach den Bestimmungen des § 68 Abs. 1 KV in welcher es heißt:

Als wirtschaftliche Betätigung ist der Betrieb von Unternehmen zu verstehen, die als Hersteller, Anbieter oder Verteiler von Gütern oder Dienstleistungen am Markt tätig werden, sofern die Leistung ihrer Art nach auch von einem Privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnte. Als wirtschaftliche Betätigung im Sinne des Satzes 1 gilt auch der Betrieb von Einrichtungen nach Absatz 3.

²¹ Dabei geht es nicht allein um das Haftungsrisiko gegenüber Dritten. Weit öfter werden Träger öffentlicher Unternehmen durch die mangelnde Deckung der Unternehmen belastet. Da die Unternehmen in der Regel nicht insolvenzfähig sind, sind die Träger verpflichtet Verluste der Unternehmen auszugleichen.

²² nach Artikel 28 GG und Art. 72 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Von obiger Definition für wirtschaftliche Betätigung ist jedoch nicht jedes Engagement, welches zu Erträgen im kommunalen Haushalt führt, erfasst. Erzielt eine Gebietskörperschaft Zins-Erträge aus angelegtem Vermögen oder Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung von unbeweglichem Vermögen, stellt dies keine wirtschaftliche Betätigung, sondern lediglich eine Vermögensverwaltung²³ dar. Auch werden Beteiligungen an Kapitalgesellschaften, die einen untergeordneten Umfang oder ideellen Charakter haben, nicht als wirtschaftliche Betätigung gewertet.

Eine wirtschaftliche Betätigung liegt aber immer dann vor, wenn eine selbstständige nachhaltige Betätigung mit Gewinnabsicht unternommen wird, die sich als Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr darstellt und über den Rahmen der Vermögensverwaltung hinaus geht²⁴.

Die für das IKT Ost definierten Zielsetzungen stimmen mit obiger Definition überein. Folglich sind die weiteren Bestimmungen des §§ 68 KV zu beachten.

5.1.2 ZULÄSSIGKEIT WIRTSCHAFTLICHER BETÄTIGUNG

Kommunale Unternehmen sind nach der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern nur für bestimmte Zwecke zulässig. Diese sind in § 68 Abs. 2 KV wie folgt normiert:

Unternehmen der Gemeinde sind nur zulässig, wenn

- 1. der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt,*
- 2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zu voraussichtlichen Bedarf steht und*
- 3. die Gemeinde die Aufgabe ebenso gut wirtschaftlich wie Dritte erfüllen kann.*

Hier wird nicht nur die Zulässigkeit als Solches normiert, sondern auch auf die Beachtung der Angemessenheit und auf die Wirtschaftlichkeit verwiesen.

Scheint es noch einfach den öffentlichen Zweck zu benennen, so ist der stellt sich eine rechtliche Beurteilung der Leistungsfähigkeit und der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung für eine Aufsichtsbehörde schon schwieriger dar.

Die Rechtsaufsichtsbehörde hat gemäß § 78 Abs. 2 KV die Rechtmäßigkeit der Verwaltung sicherzustellen. Dabei prüft sie, ob die kommunale Betätigung in Übereinstimmung mit Recht und Gesetz ausgeübt wird. Im Falle des § 68 Abs. 2 KV ist dies insoweit problematisch, da dieser

- mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe enthält und
- Elemente aufweist, die in der Zukunft liegen und daher nicht messbar, sondern prognostisch sind.

Bedingt durch die verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden beschränken sich die Aufgaben der Kommunalaufsicht nur auf die Rechtsaufsicht. Da sie keine Befugnisse wie eine Fachaufsicht besitzt, darf sie keine Kontrollen über die Zweckmäßigkeit der Entscheidungen einer kommunalen Selbstverwaltung ausüben.

²³ Die Grenzen zwischen wirtschaftlicher Betätigung und Vermögensverwaltung wird in der Regel nach den Grundsätzen des § 15 EStG ermittelt.

²⁴ Kellner/Neudert in: Wurzel/Schraml/Becker, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, G 62

Unbestimmte Rechtsbegriffe können von der Rechtsaufsicht folglich nur dann kontrolliert werden, wenn diese grundsätzlich voll überprüfbar sind. Enthält der unbestimmte Rechtsbegriff jedoch einen Beurteilungsspielraum, so ist eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit durch Kommunalaufsicht und Gerichte beschränkt.

Nach ständiger Rechtsprechung stehen den Gebietskörperschaften solche Beurteilungsspielräume auch bei Prognoseentscheidungen zu, also bei Entscheidungen, die auf zukünftige Entwicklungen aufbauen und nicht exakt vorhersehbar sind. Die Überprüfung der Kommunalaufsicht ist hier darauf begrenzt, ob die Prognose methodisch fachgerecht durchgeführt wurde und keine offensichtliche Fehleinschätzung vorliegt.

Aus der Zulässigkeitsvoraussetzungen für wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinden erwachsen eingehende Darlegungspflichten. Soweit diese Voraussetzungen auf unbestimmten Rechtsbegriffen basieren (wie beispielsweise beim "öffentlichen Zweck"), verfügt die Gemeinde über eine aufsichtsrechtliche und gerichtliche nur bedingt nachprüfbare Einschätzungsprärogative, in die Zweckmäßigkeitserwägungen mit einbezogen werden dürfen. Rechtsaufsichtsbehörde und Gerichte haben den Inhalt einer Entscheidung nicht an die Stelle des gemeindlichen Ermessens zu setzen²⁵.

5.1.2.1 ÖFFENTLICHER ZWECK

Jedes Handeln der Kommunen, auch das ihrer Unternehmen, muss von einem öffentlichen Zweck getragen sein²⁶. Ein öffentlicher Zweck ist gegeben, wenn eine Aufgabe erledigt wird, die dem kommunalen Aufgabenbereich zugeordnet werden kann. Bei der Frage, ob ein öffentlicher Zweck ein Unternehmen rechtfertigt, haben Kommunen einen weiten Beurteilungsspielraum.

Gerechtfertigt dürfte das Unternehmen sein, wenn es darauf ankommt, einen festgestellten Bedarf innerhalb der Gemeinde nachhaltig (längerfristig) selbst abdecken zu müssen. Dies kann der Fall sein, wenn niemand bereit ist, sich einer von § 2 KV umfassten Aufgabenstellung anzunehmen, unter Mitberücksichtigung der demographischen Entwicklung eine unsichere Marktsituation besteht oder wenn den ggf. vorhandenen Anbietern die erforderliche Leistungskraft fehlt²⁷.

Da eine Gebietskörperschaft von Rechts wegen darauf beschränkt ist, sich mit Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises zu befassen²⁸, ist der öffentliche Zweck gebietsbezogen zu beurteilen. Hier gilt grundsätzlich das **Örtlichkeitsprinzip**.

Überschreitet das Geschäftsgebiet eines kommunalen Unternehmens die Gemeindegrenze, folgt daraus nicht automatisch ein Verstoß gegen das Örtlichkeitsprinzip. Es ist unstrittig, dass kommunale Unternehmen innerhalb Deutschlands im Wege der kommunalen Zusammenarbeit grenzüberschreitend tätig werden können²⁹.

²⁵ vergl. Darsow, Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung MV, 4. Auflage, 2014, s. 387

²⁶ Oster, DNV5/1998, 8, 10

²⁷ vergl. Darsow, Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung MV, 4. Auflage, 2014, s. 389

²⁸ BVerfGE 8, 122, 134

²⁹ Enkler, ZG 1998, 328, 346, vergl. Darsow, Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung MV, 4. Auflage, 2014, s. 392

5.1.2.2 LEISTUNGSFÄHIGKEIT

Die Bestimmung der Leistungsfähigkeit will die Gebietskörperschaften vor Aktivitäten bewahren, deren wirtschaftliches Risiko und deren Betriebs- und Folgekosten ihre Finanzkraft überfordern. Dies ist angesichts der prekären Haushalts- und Schuldenlage vieler Gebietskörperschaften ein wichtiger Aspekt.

Da sämtliche IT-Aufgaben des zukünftigen IKT Ost zum aktuellen Zeitpunkt von den geplanten Trägern selber innerhalb der eigenen Verwaltung wahrgenommen werden, kann diese Frage ohne detaillierte Planung positiv beantwortet werden. Gemäß den definierten Zielen für den IKT Ost geht es u.a. darum, durch die Bündelung der vorhandenen IT-Ressourcen auch eine finanzielle Konsolidierung zu manifestieren um zukünftigen Anforderungen mit vorhandenen Mitteln gerecht zu werden.

Folglich werden durch das Projekt IKT Ost keine wirtschaftlichen Risiken für die Gebietskörperschaften erzeugt, sondern im Gegenteil, die Leistungsfähigkeit der Träger gestärkt.

5.1.2.3 WIRTSCHAFTLICHKEIT

Eine weitere Voraussetzung nach § 68 Abs. 2 Nr. 3 KV ist, dass die Gemeinde die Aufgabe ebenso wirtschaftlich wie Dritte erfüllen kann. Bereits heute werden nicht alle notwendigen Leistungen der kommunalen IT-Abteilungen durch diese selber erledigt, sondern bei externen Dienstleistern eingekauft. Dies wird auch beim zukünftigen IKT Ost so sein.

Nach aktuellem Stand der Diskussionen strategischer und operativer Ziele wird es im IKT Ost zukünftig allerdings so sein, dass alle Aufgaben einer **make-or-buy-Prüfung** unterzogen werden sollen. In die Praxis umgesetzt bedeutet dies, dass jede Aufgabe hinsichtlich der wirtschaftlichen Umsetzung mit eigenen Ressourcen überprüft wird. Danach sollen alle Aufgaben, welche von Dritten wirtschaftlicher durchgeführt werden auch von diesen wahrgenommen werden, wenn gesetzliche Vorschriften oder wichtige Gründe dem nicht entgegenstehen.

Im Kehrschluss werden alle Aufgaben, welche durch die IKT Ost wahrgenommen werden wirtschaftlicher erfüllt werden, als Dritte dies können.

5.1.3 ORGANISATIONSFORMEN

In § 68 Abs. 4 KV werden die möglichen Organisationsformen definiert:

Die Gemeinde kann Unternehmen und Einrichtungen außerhalb ihrer allgemeinen Verwaltung, soweit sich aus diesem Gesetz und den hierzu erlassenen Rechtsverordnungen nichts anderes ergibt, in folgenden Organisationsformen betreiben:

- 1. als Eigenbetrieb*
- 2. als Kommunalunternehmen*
- 3. in Organisationsformen des Privatrechts*

Die Errichtung einer Aktiengesellschaft sowie die Umwandlung von bestehenden Unternehmen und Einrichtungen in eine solche sind ausgeschlossen.

Unter dem Begriff der **Einrichtung** fällt die Zusammenfassung von Sachmitteln und teilweise auch Personal zur dauerhaften Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Gestalt oftmals unselbstständig organisierter Teile der Verwaltung. Der Begriff ist relativ unscharf, zudem gibt es Überschneidungen im Bereich der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen organisierten Verwaltung³⁰.

Zwar wird versucht den Begriff der Einrichtung in § 68 Abs. 3 KV zu konkretisieren, was jedoch nicht abschließend gelingt. Auch stellen die vier genannten Komplexe (gesetzlich verpflichtet, Daseinsvorsorge, Eigenbedarf und Energieerzeugung) inhaltlich keinen einheitlichen Wegweiser dar, sondern wirken eher wie ein Potpourri. Auch sei bemerkt, dass mit der Bezeichnung "Einrichtung" nicht automatisch eine Rechtsform verbunden ist. Die Aufgabenwahrnehmung kann sowohl in einem unselbstständigen Teil der Verwaltung als auch in einer privatrechtlichen Organisationsform erfolgen. Auf eine nähere Betrachtung der Einrichtung wird an dieser Stelle verzichtet, da sie für die Ziele der IKT Ost ungeeignet erscheint.

Als Organisationsformen des Privatrechts kämen nach § 68 Abs. 4 Nr. 3 KV theoretisch folgende Rechtsformen in Frage:

- GmbH
- GmbH & Co KG
- Genossenschaft
- BGB-Gesellschaft
- OHG
- KG

Bei näherer Betrachtung der einzelnen Organisationsformen im Zusammenhang mit den Regelungen nach §§ 68 - 69 sowie dem § 149 KV zeigt sich jedoch, dass einige Rechtsformen für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde, vor allem aber für die kommunale Zusammenarbeit nicht geeignet und nicht zugelassen sind.

Die Bestimmungen des § 68 KV beziehen sich auf das Szenario, das eine Gebietskörperschaft sich alleine wirtschaftlich betätigt. Für die kommunale Zusammenarbeit gelten hinsichtlich der möglichen Organisationsformen andere Regeln, die in § 149 Abs. 1 KV zu finden sind.

5.1.4 STELLUNGNAHMEN UND ANZEIGEPFLICHTEN

Sollte die wirtschaftliche Betätigung der Gebietskörperschaft/-en eventuell Auswirkungen auf die mittelständische Wirtschaft haben, so sind diese nach § 68 Abs. 7 KV zu berücksichtigen, indem der zuständigen Industrie- und Handelskammer die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme gegeben wird.

³⁰ vergl.: Darsow, Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung MV, 4. Aufl., 2014, Se. 395

5.2 Zulässigkeit von Unternehmen in Privatrechtsform

Zwar ist ein Vorrang öffentlich-rechtlicher vor privatrechtlicher Organisationsformen gesetzlich nicht mehr bestimmt, trotzdem sind an die Zulässigkeit von Unternehmen in Privatrechtsform in § 69 KV einige Anforderungen gebunden.

5.2.1 NACHWEIS DES WICHTIGEN INTERESSES

Da eine privatrechtliche Rechtsform dazu führt, dass die Einrichtung der unmittelbaren kommunalpolitischen Willensbildung in den gemeindlichen Gremien ein erhebliches Stück entzogen wird, muss die Gebietskörperschaft, die sich für eine privatrechtliche Organisationsform entscheidet, gemäß § 69 Abs. 1 Nr. 2 KV ein wichtiges Interesse an der Privatrechtsform nachweisen können.

Das pauschale Aufzeigen von Vorzügen ist nicht ausreichend. Vielmehr ist dies, auf das konkrete Vorhaben bezogen, mit einem wirtschaftlichen Finanz- und/oder Effizienzvorteil zu begründen.

5.2.2 ANGEMESSENER EINFLUSS

Gemäß § 69 Abs. 1 Nr. 4 KV hat die Gemeinde für sich selbst einen angemessenen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse im privatrechtlich organisierten Unternehmen abzusichern. Das angemessene Maß der Einflussnahme, politischen Zielsteuerung und Kontrolle lässt sich abstrakt ebenso wenig bestimmen wie die Grenze zulässiger Zielvorgabe und eigenverantwortlicher Unternehmensführung.

Die nur noch eingeschränkten politischen Steuerungsmöglichkeiten bei privatrechtlich organisierten Unternehmen ergeben sich bei der GmbH z.B. aus den unterschiedlichen Vorgaben des GmbH-Gesetzes, der Gesellschaftsverträge und Satzungen.

Bei Genossenschaften dürfte im Regelfall die Rechtslage einen angemessenen abgesicherten Einfluss der Gemeinde verhindern, da das sogenannte Kopfprinzip des § 43 Genossenschafts-Gesetz dafür sorgt, dass jeder Genosse, unabhängig von seiner Größe, in der Generalversammlung nur eine Stimme hat.

Während die Normen des § 69 KV nur für Unternehmen in Privatrechtsform bindend sind, ist die Frage des angemessenen Einflusses der Gemeinde auch bei öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen von politischer Bedeutung. Wesentliche Voraussetzung für die Wahrnehmung von Einflussmöglichkeiten ist der Aufbau einer qualifizierten Beteiligungsverwaltung.

Wir empfehlen daher unabhängig von der gewählten Organisationsform, bei der an späterer Stelle zu erfolgenden Ausgestaltung der IKT Ost, die Einflussnahme auf diese durch ein geeignetes **Beteiligungsmanagement** für die Gebietskörperschaften samt ihren gewählten Gremien vorzusehen.

5.2.3 HAFTUNGSBEGRENZUNG

Ebenfalls fordert die Kommunalverfassung MV in § 69 Abs. 1 Nr. 5 dass die Haftung der Gemeinde auf einen angemessenen Betrag begrenzt wird, welcher ihrer Leistungsfähigkeit entspricht.

5.3 kommunale Zusammenarbeit

Die Grundsätze und Formen der interkommunalen Zusammenarbeit werden in § 149 KV wie folgt geregelt:

Zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die über einzelne kommunale Körperschaften hinaus wirken oder die auf diese Weise besser oder wirtschaftlicher wahrgenommen werden können, sollen die betroffenen Gemeinden, Ämter und Landkreise zusammenarbeiten. Dem dienen Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Verwaltungsgemeinschaften und gemeinsame Kommunalunternehmen.

Somit stehen den kommunalen Körperschaften verschiedene Formen zur Verfügung, um öffentliche Aufgaben, die über einzelne Körperschaften hinaus wirken oder die auf diese Weise besser und wirtschaftlicher wahrgenommen werden können, in kommunaler Zusammenarbeit wahrzunehmen. Mit der Novelle der Kommunalverfassung MV im Jahre 2011 ist die Zulässigkeit kommunaler Zusammenarbeit nicht mehr wie bisher darauf beschränkt, dass die Aufgaben über die Grenzen von Gemeinde hinauswirken. Vielmehr ist kommunale Zusammenarbeit auch dann zulässig, wenn öffentliche Aufgaben auf diese Weise besser oder wirtschaftlicher wahrgenommen werden können³¹.

5.3.1 ALLGEMEINE AUFFORDERUNG ZUR ZUSAMMENARBEIT

Die Formulierung des § 149 Abs. 1 Satz 1 enthält nicht nur das Recht auf eine gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung, sondern grundsätzlich auch die Pflicht zur Zusammenarbeit, soweit die Aufgaben über die Grenzen der jeweiligen Körperschaft hinausreichen und Auswirkungen auf das Geschehen im Nachbarraum haben.

5.3.2 MÖGLICHE ORGANISATIONSFORMEN

Mögliche Organisationsformen der kommunalen Zusammenarbeit sind:

- Zweckverbände,
- öffentlich-rechtliche Vereinbarungen,
- Verwaltungsgemeinschaften und
- gemeinsame Kommunalunternehmen

Damit ist das für die IKT Ost kommunalrechtlich mögliche Spektrum an Organisationsformen abschließend normiert.

³¹ vergl.: Bielenber/Hill, Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung MV, 4. Auflage, 2014, S. 705

6 GESELLSCHAFTSRECHTLICHE BETRACHTUNG

Hinweis: Im folgenden Vergleich der verschiedenen Rechtsformen stellt die **Aufgabenübertragung** einen Aspekt der Betrachtung dar. Hiermit sind sowohl die Übertragung kommunaler Pflichtaufgaben, freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten als auch Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises gemeint. Insbesondere die Möglichkeit zur Übertragung hoheitlicher Aufgaben ist von besonderer Bedeutung, da diese i.d.R. Voraussetzungen für die Dienstherrenfähigkeit und den Erlass von Verwaltungsakten ist. Die Aufgabenübertragung ist nicht zu verwechseln mit der Beauftragung des IKT Ost zur Erbringung bestimmter IT-Dienstleistungen.

6.1 Betrachtung kommunale Arbeitsgemeinschaft

6.1.1 BEDEUTUNG UND STELLENWERT

Eine kommunale Arbeitsgemeinschaft ist ein loser Zusammenschluss von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Die Arbeitsgemeinschaft bietet sich immer dann an, wenn eine enge Bindung durch Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit weder gewünscht noch erforderlich ist.

Für die Arbeitsgemeinschaft spricht der geringe Gründungsaufwand. Nachteilig ist jedoch, dass sie keinerlei Bindungswirkung entfaltet und lediglich der unverbindlichen Abstimmung der Gemeinden untereinander dient.

6.1.2 RECHTSGRUNDLAGEN UND ORGANISATIONSSTRUKTUR

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist in der Kommunalverfassung Mecklenburgs-Vorpommerns nicht normiert.

6.1.3 MITGLIEDER BZW. TRÄGER

Mitglieder einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft können Gemeinden und Landkreise sein.

6.1.4 BETEILIGUNGSMÖGLICHKEITEN DRITTER

An einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft können sich daneben aber auch sonstige Hoheitsträger sowie natürliche und juristische Personen des Privatrechts beteiligen.

6.1.5 GRÜNDUNG

Die Gründung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft erfolgt auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages, der ausschließlich die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft verpflichtet und keine Außenwirkung entfaltet. Durch die Gründung entsteht kein neues Rechtssubjekt, das Träger von Rechten und Pflichten sein kann.

6.1.6 KÜNDIGUNG, AUSTRITT UND AUFLÖSUNG

Kündigung, Austritt oder Auflösung des öffentlich-rechtlichen Vertrags ist jederzeit möglich. Details hierzu sind im Vertrag selber zu regeln.

6.1.7 AUFGABENÜBERTRAGUNG

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft besitzt keine Befugnisse zur selbstständigen und eigenverantwortlichen Erledigung kommunaler Aufgaben. Diese verbleiben bei den beteiligten Gemeinden.

Die Arbeitsgemeinschaft selber kann keine wirksamen Handlungen für ihre Mitglieder vornehmen oder verbindliche Beschlüsse fassen.

Hinsichtlich der Themen und Angelegenheit, die im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft abgestimmt werden können, existieren keine gesetzlichen Einschränkungen.

6.1.8 KAPITALAUSSTATTUNG, FINANZIERUNG

Alle Regelungen hinsichtlich etwaiger Projektfinanzierung ist im öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln.

6.1.9 HAUSHALTS- UND RECHNUNGSWESEN

Mangels eigener Rechtspersönlichkeit existiert kein eigener Haushalt.

6.1.10 DIENSTHERRENFÄHIGKEIT

Da eine Übertragung von Aufgaben nicht möglich ist, existiert keine Dienstherrenfähigkeit.

6.1.11 FAZIT

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit und eignet sich daher nicht für die wirtschaftliche Betätigung. Sie scheidet daher als mögliche Organisationsform für den IKT Ost aus.

6.2 Betrachtung öffentlich-rechtliche Vereinbarung

6.2.1 BEDEUTUNG UND STELLENWERT

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung stellt eine einfache Form der zwischengemeinschaftlichen Zusammenarbeit dar. Sie hat das Ziel, eine

6.2.2 RECHTSGRUNDLAGEN UND ORGANISATIONSSTRUKTUR

Mit einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung entsteht keine neue Körperschaft des öffentlichen Rechts.

6.2.3 MITGLIEDER BZW. TRÄGER

Zwei oder mehr Gebietskörperschaften, wovon Eine Aufgaben der Anderen in ihre Zuständigkeit übernimmt.

6.2.4 BETEILIGUNGSMÖGLICHKEITEN DRITTER

Keine Relevanz

6.2.5 STEUERUNG

Im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung kann den übrigen Mitgliedern ein Mitwirkungsrecht bei der Erfüllung oder Durchführung der Aufgaben eingeräumt werden.

6.2.6 GRÜNDUNG

Die Gründung erfolgt durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen den Beteiligten. Die Vereinbarung ist schriftlich zu schließen und muss von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt werden.

6.2.7 KÜNDIGUNG, AUSTRITT UND AUFLÖSUNG

Für die Übernahme und Erfüllung der Aufgabe ist eine angemessene Entschädigung vorzusehen.

6.2.8 AUFGABENÜBERTRAGUNG

Grundlage und Ziel der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist die Übertragung und Erfüllung einer Aufgabe von einer oder mehreren Gebietskörperschaften zu einer Anderen.

Die Aufgabenübertragung kann in zwei Formen erfolgen:

- als delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung, oder
- als mandatierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung.

Bei der Delegation übernimmt eine Gebietskörperschaft eine einzelne Aufgabe der übrigen Beteiligten in seine eigene Zuständigkeit, mit der Folge, dass das Recht und die Pflicht zur Erfüllung der Aufgabe auf ihn übergeht.

Bei der mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung verpflichtet sich hingegen einer der Beteiligten lediglich, eine Aufgabe für die übrigen durchzuführen, so dass deren Rechte und Pflichten als Träger der Aufgabe unberührt bleiben.

Beim Abschluss einer mandatierenden Aufgabenübertragung ist zu beachten, dass damit vergaberechtlich die Kriterien für eine Inhouse-Vergabe nicht erfüllt sind. Somit handelt es sich um einen Auftrag im Sinne des § 99 GWB, was zur Folge hat, dass jede **mandatierende Aufgabenübertragung öffentlich auszuschreiben ist**.

Für eine **delegierende Aufgabenübertragung** erfolgte mit dem neuen Vergaberecht im April 2016 eine Klärung, wonach diese als **horizontale Kooperation** unter das förmliche Vergaberecht fällt und somit **keine öffentliche Ausschreibung** notwendig ist. Voraussetzung ist jedoch eine gemeinsame Zusammenarbeit, bei welcher die Vertragsparteien sich gegenseitig verpflichten sich in einer Form zu unterstützen, die über die regulären Leistungsbeziehungen des Vergaberechts – also Leistung gegen Geld – hinausgehen. Auch dürfen in diesem Konstrukt keine Privaten tätig sein. Nähere Erläuterungen zur horizontalen Kooperation finden Sie im Teil "Vergaberechtliche Betrachtung".

6.2.9 KAPITALAUSSTATTUNG, FINANZIERUNG UND ERGEBNISZUFLUSS

keine Relevanz, da keine selbstständige Rechtspersönlichkeit

6.2.10 HAUSHALTS- UND RECHNUNGSWESEN

keine Relevanz, da keine selbstständige Rechtspersönlichkeit

6.2.11 HAFTUNG

keine Relevanz, da keine selbstständige Rechtspersönlichkeit

6.2.12 DIENSTHERRENFÄHIGKEIT

keine Relevanz, da keine selbstständige Rechtspersönlichkeit

6.2.13 FAZIT

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung eignet sich wenn eine Gebietskörperschaft besonders Leistungsfähig ist, so dass sie über die eigene Aufgabenerfüllung auch für andere tätig sein kann.

Erfolgt die Übertragung der Aufgabe delegierend, so geht diese vollständig über. Die abgebende Gebietskörperschaft verliert damit jegliche Steuerungsmöglichkeit und kann nicht mehr darauf einwirken, wie (also auch wie wirtschaftlich) die Aufgaben erfüllt werden.

Erfolgt die Übertragung der Aufgabe hingegen als mandatierend, so ist dies vergaberechtlich als öffentlicher Auftrag zu werten und demzufolge ist die Aufgabenübertragung öffentlich auszuschreiben.

Die vergaberechtlich mögliche horizontale Kooperation erfordert hingegen eine gemeinsame Zusammenarbeit, bei welcher jede Gebietskörperschaft Leistungen einbringt. Vor dem Hintergrund der hochkomplexen Herausforderungen der IT, die sich nicht in einem einzigen Vertragswerk regeln lassen, würde dies für die Praxis bedeuten, dass zu einer Vielzahl von Themen öffentlich-rechtliche Verträge abzuschließen sind, bei denen mal die Eine und mal die Andere Gebietskörperschaft die Aufgaben übernimmt.

Bei einer derartigen Konstruktion würde nicht nur ein zentrales, steuerndes Element fehlen, sondern ein nur schwer zu handelndes vertragliches Beziehungsgeflecht entstehen, welches

- Kaum zu managen ist,
- keine Kostenträgerrechnung zulässt,
- eine Abrechnung und den monetären Ausgleich für erbrachte Leistungen „unhandlich“ macht,
- die Einflussnahme und Steuerung sehr begrenzt
- das haftungs- und betriebswirtschaftliche Risiko der ausführenden Gebietskörperschaft allein aufbürdet
- u.v.m.

Aus den o.g. Gründen, sowie der Schwerfälligkeit des Konstrukts sowie der nach wie vor bestehenden vergaberechtlichen Risiken halten wir die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als Organisationsform für den IKT Ost für **nicht geeignet**.

6.3 Betrachtung Verwaltungsgemeinschaft

6.3.1 BEDEUTUNG UND STELLENWERT

Bei der Verwaltungsgemeinschaft nimmt ein kommunaler Träger die Verwaltung eines anderen Trägers lediglich zur Durchführung der ihm obliegenden Aufgaben in Anspruch. Die Rechte und Pflichten als Träger der Aufgabe bleiben davon unberührt.

6.3.2 RECHTSGRUNDLAGEN UND ORGANISATIONSSTRUKTUR

Die Rechtsgrundlage für die Verwaltungsgemeinschaft findet sich in § 167 der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern.

Wie auch beim öffentlich-rechtlichen Vertrag entsteht keine eigene Rechtspersönlichkeit.

6.3.3 FAZIT

Die Verwaltungsgemeinschaft beschränkt sich von ihrer Grundausrichtung auf die Übertragung von Verwaltungsaufgaben, die einen sachlichen Bezug zueinander haben.

Da die Aufgabenübertragung ähnlich wie beim öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgt, sind damit die gleichen vergaberechtlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Probleme verbunden.

Daher halten wir auch die Verwaltungsgemeinschaft als Organisationsform für den IKT Ost für **ungeeignet**.

6.4 Betrachtung Zweckverband

6.4.1 BEDEUTUNG UND STELLENWERT

Der Zweckverband die kommunaltypische öffentlich-rechtliche Organisationsform für die kommunale Gemeinschaftsarbeit. Hier zählt er zu der ältesten³² gemeinwirtschaftlichen Organisationsform, welche derzeit am weitesten verbreitet³³ ist.

Er ist die einzige Organisationsform der interkommunalen Zusammenarbeit, die in allen Bundesländern rechtlich verankert ist und bundesweit uneingeschränkte Anerkennung und Wertschätzung genießt.

6.4.2 RECHTSGRUNDLAGEN UND ORGANISATIONSSTRUKTUR

Die maßgeblichen Rechtsgrundlagen für den Zweckverband sind in den §§ 150 – 164 der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern zu finden.

Der Zweckverband ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts³⁴ organisatorisch und rechtliche selbstständig. Er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung.

6.4.3 MITGLIEDER

Mitglieder des Zweckverbandes sind zwar in erster Linie Gemeinden und Gemeindeverbände, die sich zur Erfüllung einer einzelnen Aufgabe, zu der sie berechtigt oder verpflichtet sind, zusammenschließen.

Es können aber auch sonstige juristische Personen des öffentlichen Recht, also etwa der Bund, die Länder und andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, Mitglieder eines Zweckverbandes sein. Schließlich können sogar natürliche und juristische Personen des Privatrechts Zweckverbandsmitglieder sein, wenn die Erfüllung der Bestandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen³⁵.

Dieser kommunalrechtlich relativen Offenheit des Zweckverbandes stehen in der Praxis jedoch oftmals sowohl das Vergabe- als auch das Beihilferecht entgegen.

6.4.4 BETEILIGUNGSMÖGLICHKEITEN DRITTER

Neben Gemeinden, Ämtern und Landkreisen (Gebietskörperschaften) können auch

- andere Körperschaften des öffentlichen Rechts,
- Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts
- natürliche Personen und

³² Das „Allgemeine Zweckverbandsrecht“ wurde in Preußen bereits im Jahre 1911 erlassen.

³³ Im Jahre 2008 existieren nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 1.082 Zweckverbände in Deutschland

³⁴ ohne Gebietshoheit

³⁵ Cronauge, Kommunale Unternehmen, 6. Auflage 2016, S. 301

- juristische Personen des Privatrechts

Verbandsmitglieder sein, soweit dies gesetzlich nicht ausgeschlossen oder beschränkt ist. Voraussetzung ist, dass die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen³⁶.

Hierbei ist jedoch anzumerken, dass dies die rein kommunalrechtliche Betrachtung ist. Vergaberechtlich kann die Beteiligung Externer zum Verlust der Inhouse-Fähigkeit führen. Auch können Konflikte im Beihilferecht durch die Beteiligung Dritter entstehen.

6.4.5 STEUERUNG

Die demokratisch gewählten Vertreter in den einzelnen Gebietskörperschaften eine Weisungsbefugnis³⁷ gegenüber ihren Vertretern in der Verbandsversammlung haben, können sie Einfluss auf den Zweckverband nehmen bzw. diesen kontrollieren.

Diese Weisungsbefugnis ist allerdings nach der Kommunalverfassung inhaltlich auf folgende Themen begrenzt:

- Wahl und Abberufung des Verbandsvorstehers
- Zusammenschluss von Zweckverbänden
- Änderung der Verbandssatzung
- Beratung des Jahresabschlusses und Entlastung des Verbandsvorstehers
- Festsetzung von Umlagen und Stammkapital

In allen anderen Fragen besteht keine Weisungsbefugnis.

Da in der Kommunalverfassung festgelegt ist, dass jede Mitgliedskörperschaft in der Verbandsversammlung vertreten ist, hat auch, soweit in der Verbandssatzung keine andere Regelung³⁸ getroffen wurde, jedes Mitglied – ungeachtet seiner Größe und wirtschaftlichen Bedeutung - in der Verbandsversammlung eine Stimme.

Die Kommunalverfassung MV sieht zwingend die Bildung von zwei Organen vor: der Verbandsversammlung und dem Verbandsvorsteher.

Die **VERBANDSVERSAMMLUNG** ist das oberste Willensbildungs- und Beschlussorgan des Zweckverbandes³⁹ und besteht aus Bürgermeister und Landräten der verbandsangehörigen Gemeinden und Landkreise⁴⁰. Jedes Verbandsmitglied muss in der Verbandsversammlung vertreten sein. Daher ist auch für jeden Bürgermeister und Landrat ein Vertreter für den Verhinderungsfall zu benennen⁴¹.

³⁶ § 150 Abs. 2 KV

³⁷ § 156 Abs. 7 KV

³⁸ § 156 Abs. 8 KV

³⁹ § 156 Abs. 1 KV

⁴⁰ § 156 Abs. 2 KV

⁴¹ § 156 Abs. 4 KV

Die Zusammensetzung der Verbandsversammlung ist sehr stark an die kommunalpolitischen Machtverhältnisse gekoppelt, die sich mit jeder Kommunalwahl ändern kann. Bürgermeister und Landräte, die ihr Amt verlieren, scheiden aus der Verbandsversammlung aus⁴²

Die Verbandsversammlung ist für alle wichtigen Angelegenheiten des Zweckverbandes zuständig und überwacht die Durchführung ihrer Entscheidungen. Wichtig sind Angelegenheiten, die aufgrund ihrer politischen Bedeutung, ihrer wirtschaftlichen Auswirkung oder als Grundlage für Einzelentscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung für den Zweckverband sind.

Der **VERBANDSVORSTEHER** ist der gesetzliche Vertreter⁴³ des Zweckverbandes und wird aus der Mitte der Verbandsversammlung für die Dauer einer Wahlperiode gewählt⁴⁴. Der Verbandsvorsteher leitet die Verwaltung des Zweckverbandes nach den Grundsätzen und Richtlinien der Verbandsversammlung⁴⁵.

Auch kann in der Verbandssatzung die Gründung eines Verbandsvorstandes, der aus dem Verbandsvorsteher sowie mindestens zwei weiteren Mitgliedern besteht, vorgesehen werden⁴⁶.

Die Mitglieder der Verbandsversammlung, der Verbandsvorsteher sowie die weiteren Mitglieder des Verbandsvorstandes sind ehrenamtlich tätig. Allerdings kann die Verbandssatzung die Wahl eines hauptamtlichen Verbandsvorstehers vorsehen, wenn dies nach Art und Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben zweckmäßig ist⁴⁷.

Der Verbandsvorsteher ist Dienstvorgesetzter der Mitarbeiter des Zweckverbandes. Die Verbandsversammlung ist Dienstvorgesetzte des Verbandsvorstehers.

6.4.6 GRÜNDUNG

Die Bildung eines Zweckverbandes kann durch einen zwangsweisen Zusammenschluss der Beteiligten aufgrund aufsichtsbehördlicher Verfügung oder auf freiwilliger Basis durch öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgen.

Wesentliche Voraussetzung für die Entstehung des Zweckverbandes ist eine von den künftigen Verbandsmitgliedern vereinbarte und von der Rechtsaufsichtsbehörde genehmigte Verbandssatzung, welche mindestens die Verbandsmitglieder, die Aufgaben, den Namen und Sitz des Verbandes, die Form der öffentlichen Bekanntmachung, sowie eine Regelung zur Deckung des Finanzbedarfs festlegen muss. Die im Landesrecht geregelten genauen Formerfordernisse und zu regelnden Einzelheiten sind genau zu beachten, da Verstöße gegen die Formvorschriften i.d.R. zur Nichtigkeit der Verbandsgründung führen können.

⁴² § 156 Abs. 5 KV

⁴³ § 158 Abs. 1 KV

⁴⁴ § 159 Abs. 1 KV

⁴⁵ § 159 Abs. 5 KV

⁴⁶ § 159 Abs. 3 + 4 KV

⁴⁷ § 160 Abs. 1 + 2 KV

Die Gründung eines freiwilligen Zweckverbandes orientiert sich an folgenden Schema:



Die oben in Grundzügen dargestellten rechtlich notwendigen Verfahrensschritte verdeutlichen den schwierigen und auch langwierigen Weg zur Bildung eines Zweckverbandes. Ähnlich aufwendig sind sämtliche Entscheidungsprozesse des Zweckverbandes, die laut Geschäftsordnung nicht zum ständigen Aufgabenbereich des Leiters gehören, sondern durch die Verbandsversammlung zu treffen sind.

6.4.7 KÜNDIGUNG UND AUSTRITT

Da der Zweckverband der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung dient und grundsätzlich durch die Übertragung einzelner Aufgaben oder ganzer Aufgabenbereiche einschließlich der hoheitlichen Befugnisse ist er grundsätzlich auf Dauer angelegt. Der Ausschluss einer Gemeinde oder eines Landkreises aus dem Zweckverband ist nach § 163 Abs. 2 KV nicht zulässig.

Allerdings kann ein einzelnes Mitglied des Zweckverbandes gemäß § 163 Abs. 1 KV aus diesem auf eigenem Wunsch wieder austreten. Hierzu sind wieder zahlreiche Einzelschritte notwendig:

- zunächst ist ein Beschluss des Austritts innerhalb der Gebietskörperschaft notwendig
- Der Austrittsbeschluss ist dem Vorstandsvorsteher des Zweckverbands anzuzeigen
- Dieser hat unverzüglich eine Verbandsversammlung einzuberufen auf welcher eine Änderung der Verbandssatzung zu beschließen ist.
- Die geänderte Verbandssatzung ist der Rechtsaufsichtsbehörde nach § 150 Abs. 2 KV anzuzeigen
- Wird die Änderung durch die Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt, ist diese öffentlich bekannt zu machen. Mit der öffentlichen Bekanntmachung ist der Austritt wirksam

Mit dem Austritt ist eine Rückübertragung der Aufgaben an die lokale Gebietskörperschaft verbunden. Damit geht das für die Aufgabenwahrnehmung benötigte Anlagevermögen und die hiermit in Zusammenhang stehenden Verbindlichkeiten entschädigungslos an die austretende Gebietskörperschaft über. Die Beteiligten können hierzu abweichende Regelungen treffen⁴⁸.

Da für den Austritt eine Änderung der Verbandssatzung notwendig ist, wird die Verbandsversammlung dem Austritt normalerweise nur zustimmen, wenn die finanziellen Fragen, welche mit dem Austritt verbunden sind, hinreichend geklärt sind. Insofern ist ein Austritt zwar im Landesrecht geregelt und damit möglich. In der Praxis kann sich dies jedoch durchaus als schwierig und zeitaufwendig erweisen.

6.4.8 AUFGABENÜBERTRAGUNG

Übernimmt der Zweckverband eine einzelne kommunale Aufgabe, so geht nicht die Aufgabenerfüllung, sondern die Aufgabe selbst auf den Verband über. Die abgebende Gebietskörperschaft wird damit vollständig von einer eventuell bestehenden Verpflichtung befreit.

Mit der Übertragung der Aufgaben gehen das Recht und die Pflicht zur Erfüllung auf den Zweckverband über. Damit verbunden geht auch das Satzungsrecht der Verbandsmitglieder auf den Zweckverband über, soweit gesetzliche Vorschriften dies nicht ausschließen⁴⁹.

⁴⁸ § 151 Abs. 3 KV

⁴⁹ § 151 Abs. 1 + 2 KV

6.4.9 KAPITALAUSSTATTUNG, FINANZIERUNG UND ERGEBNISZUFLUSS

Mit der Aufgabenübertragung gehen das für die Aufgabenwahrnehmung benötigte Anlagevermögen und die hiermit im Zusammenhang stehenden Verbindlichkeiten entschädigungslos auf den Zweckverband über⁵⁰.

Die **Finanzierung** des Zweckverbandes ist in § 162 KV geregelt und erfolgt über primäre und sekundäre Finanzierungsmittel.

Primär greift er auf **eigene Einnahmen** zurück, die er aus Gebühren, Beiträge und Entgelten erzielt.

Sofern die eigenen Einnahmen nicht ausreichen, hat der Zweckverband zwingend eine **Verbandsumlage** zu erheben. Die Bemessung der Verbandsumlage ist in der Verbandssatzung zu bestimmen und ist hinsichtlich der Höhe in der Haushaltssatzung für jedes Jahr festzulegen.

Sowohl die eigenen Einnahmen als auch die die Höhe der Verbandsumlage soll sich nach dem Verhältnis des Nutzens der Verbandsmitglieder richten, was auf eine verbrauchsabhängige Kostenverteilung schließen lässt. In der Praxis findet meist jedoch nur eine Verteilung der Kosten statt, welche die tatsächlich in Anspruch genommenen Leistungen nur grob widerspiegelt.

Da dem Zweckverband nach § 161 Abs. 2 KV das Recht zur wirtschaftlichen Betätigung eingeräumt wird kommen auch die §§ 68 – 77 KV zur Anwendung. Danach sollen Unternehmen so geführt werden, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird. Unternehmen sollen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird⁵¹.

Der Jahresgewinn der wirtschaftlichen Unternehmen soll nicht nur die laufenden Kosten decken. Er soll auch dazu dienen Rücklagen zu erstellen, welche die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Unternehmens sichert⁵².

6.4.10 HAUSHALTS- UND RECHNUNGSWESEN

Gemäß § 161 KV führt der Zweckverband einen eigenen Haushalt, der sich an den Bestimmungen der Haushaltswirtschaft der Gemeinden orientiert.

Ihm steht das Recht der wirtschaftlichen Betätigung nach §§ 68 bis 77 KV zu.

Sollte der IKT Ost sich als Organisationsform für den Zweckverband entscheiden, so wäre die Hauptaufgabe des Zweckverbandes das Betreiben eines gemeinsamen Unternehmens. In diesem Fall gelten für die Wirtschaftsführung die für die Eigenbetriebe geltenden Vorschriften der KV sowie die Eigenbetriebsverordnung entsprechend.

⁵⁰ § 151 Abs. 3 KV

⁵¹ § 75 Abs. 1 KV

⁵² § 75 Abs. 2 KV

6.4.11 HAFTUNG

Zweckverbände sind rechts- und geschäftsfähig und können daher jegliche Rechtsgeschäfte auf dem Gebiet des öffentlichen und privaten Rechts selbständig wahrnehmen und sind daher auch für die Befriedigung der daraus resultierenden Verbindlichkeiten verantwortlich. Diese sind aus dem Vermögen des Zweckverbandes zu erfüllen.

Reicht das Verbandsvermögen nicht aus, um alle Verbindlichkeiten zu erfüllen, trifft die einzelnen Mitglieder des Zweckverbandes eine Nachschusspflicht. Diese wird i.d.R. über die Verbandsumlage von allen Mitgliedern nach einem in der Verbandssatzung festgelegten Schlüssel, bedient.

Zwar kann die Umlagepflicht einzelner Verbandsmitglieder durch die Verbandssatzung beschränkt werden⁵³, was jedoch dazu führt, dass die Umlage der anderen Mitglieder steigt. Es ist also nicht möglich, eine Haftungsbeschränkung zu Gunsten aller Verbandsmitglieder zu schaffen. Eine der GmbH angenäherte Haftungssituation zum „Nulltarif“ widerspräche der Stellung des Zweckverbandes als Körperschaft des öffentlichen Rechts.⁵⁴

6.4.12 DIENSTHERRENFÄHIGKEIT

Dem Zweckverband steht auch die Personalhoheit zu, insbesondere das Recht, Beamte zu ernennen. Er ist also Dienstherrenfähig.

6.4.13 FAZIT

Der Zweckverband hat sich als Organisationsform für die kommunale Zusammenarbeit seit langem etabliert. Er hat eine eigene Rechtspersönlichkeit und kann die Dienstherreneigenschaft besitzen. Auch ist die Beteiligung privater Dritter aufgrund der ausdrücklichen Ermächtigung in § 150 Abs. 2 KV problemlos möglich⁵⁵.

Die Schwerfälligkeit der Entscheidungsprozesse im Zweckverband stellt jedoch einen deutlichen Nachteil im Vergleich zur AöR dar. Insbesondere die Entscheidungszuständigkeit des Verbandsvorstehers ist nicht mit den Befugnissen Vorstand in einem gemeinsamen Kommunalunternehmen zu vergleichen. So kann die Verbandsversammlung dem Verbandsvorsteher zwar nach § 157 Abs. 2 Satz 3 KV Angelegenheiten zur selbstständigen Erledigung übertragen. Die Übertragung ist jedoch eingeschränkt⁵⁶.

⁵³ § 162 Abs. 1 Satz 3 KV

⁵⁴ Andreas Paulick, Ausgewählte Haftungsfragen im Recht des Zweckverbandes, DÖV 2009, 110

⁵⁵ Was aus vergaberechtlicher Sicht jedoch problematisch sein kann.

⁵⁶ Siehe § 157 Abs. 2 Satz 3 KV i.V.. § 22 Abs. 3 und 4 KV

6.5 Betrachtung gemeinsames Kommunalunternehmen (AÖR)

6.5.1 BEDEUTUNG UND STELLENWERT

Das gemeinsame Kommunalunternehmen ist eine vergleichsweise „junge“ Organisationsform interkommunaler Kooperation.

Mit der Einführung des Kommunalunternehmens hat sich Mecklenburg-Vorpommern dem bundesweiten Trend angeschlossen, die Anstalt des öffentlichen Rechts, die zuvor nur Sparkassen zugänglich war, auf den gesamten Bereich wirtschaftlicher Betätigung von Gemeinden zu erweitern⁵⁷.

Ziel war es, der Verwaltung eine Organisationsform an die Hand zu geben, die eine größere Flexibilität als der Eigenbetrieb bietet und mit der GmbH vergleichbar ist, ohne dabei die Vorteile der Organisation als Teil der Verwaltung aufzugeben.

Im Unterschied zum Eigenbetrieb ist das Kommunalunternehmen eine eigenständige juristische Person, welche sich auch an anderen Unternehmen beteiligen kann und in ihren Handlungen grundsätzlich von der Verwaltung unabhängig ist.

Im Vergleich zum Zweckverband, der zuweilen etwas schwerfällig und bürokratisch erscheint, ist das gemeinsame Kommunalunternehmen unabhängiger und auch flexibler. Die an das Aktienrecht angelehnte Unternehmensverfassung mit Vorstand und Verwaltungsrat sichert zudem gegenüber den Trägerkommunen eine angemessene Selbstständigkeit, ohne die berechtigten Interessen der Mitglieder nach Steuerung und Einflussnahme auszublenden.⁵⁸

6.5.2 RECHTSGRUNDLAGEN UND ORGANISATIONSSTRUKTUR

Gemeinsame Kommunalunternehmen sind selbstständige Unternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts, so dass grundsätzlich das in den Gemeindeordnungen und weiteren einschlägigen Rechtsvorschriften ausgestaltete Anstaltsrecht Anwendung findet. In Mecklenburg-Vorpommern definiert § 10 Abs. 2 des Landesorganisationsgesetzes die Anstalten des öffentlichen Rechts als verselbstständigte, in der Regel nicht mitgliedschaftlich organisierte rechtsfähige Verwaltungseinheiten, die zur dauerhaften Wahrnehmung von Aufgaben im öffentlichen Interesse errichtet werden.

Die maßgeblichen Rechtsgrundlagen für das gemeinsame Kommunalunternehmen sind in den §§ 167a – c der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern zu finden.

Darüber hinaus legt § 167b Abs. 2 KV fest, dass die Vorschriften über Kommunalunternehmen für gemeinsame Kommunalunternehmen entsprechend gelten. Somit sind auch die Regelungen der §§ 70 – 70b KV zu beachten.

⁵⁷ Schwartz, NordÖR 2011, 421, 425

⁵⁸ Cronauge, Kommunale Unternehmen, 6. Auflage 2016, S. 317

6.5.3 MITGLIEDER BZW. TRÄGER

Mitglieder sind alle kommunalen Gebietskörperschaften die sich durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zur Gründung des gemeinsamen Kommunalunternehmens verpflichtet haben.

Während die Kommunalverfassung im Zusammenhang mit dem Zweckverband von Mitgliedern spricht und das GmbH-Recht von Gesellschaftern redet, werden die „Mitglieder“ des gemeinsamen Kommunalunternehmens in § 167b Abs. 1 KV als **Träger** bezeichnet.

6.5.4 BETEILIGUNGSMÖGLICHKEITEN DRITTER

Eine Beteiligungsmöglichkeit privater Dritter am gemeinsamen Kommunalunternehmen besteht nach derzeitiger Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern nicht.

Eine private Beteiligung an einem Kommunalunternehmen ist zwar nicht grundsätzlich unzulässig, jedoch bedarf es hierzu einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung. Während der Gesetzgeber für den Zweckverband in § 150 Absatz 2 Satz 3 KV eine solche Möglichkeit ausdrücklich zugelassen hat, fehlt eine solche Zulassung für das Kommunalunternehmen, was den Schluss nahelegt, dass sich der Gesetzgeber bewusst dagegen entschieden hat.

6.5.5 STEUERUNG

Mit der höheren Flexibilität des gemeinsamen Kommunalunternehmens geht zwar eine geringere Steuerungsmöglichkeit seitens der einzelnen Gebietskörperschaften einher, dennoch sind die Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten der Gemeinde immer noch vergleichsweise hoch.

Die Organe des Kommunalunternehmens sind der Vorstand und der Verwaltungsrat⁵⁹.

Der **Vorstand** ist gesetzlicher Vertreter des gemeinsamen Kommunalunternehmens und leitet dieses in eigener Verantwortung, soweit nicht gesetzlich oder durch die Unternehmenssatzung etwas Anderes bestimmt ist⁶⁰.

Der **Verwaltungsrat** bestimmt die Richtlinien der Geschäftspolitik und überwacht die Geschäftsführung des Vorstandes. Er bestellt den Vorstand auf höchstens 5 Jahre und entscheidet außerdem grundsätzlich über folgende Fragen:

- den Erlass von Satzungen
- die Feststellung des Wirtschaftsplanes und des Jahresabschlusses,
- die Festsetzung allgemein geltender Tarife und Entgelte für die Leistungsnehmer,
- die Beteiligung des Kommunalunternehmens an anderen Unternehmen,
- den Vorschlag zur Auswahl des Abschlussprüfers,
- die Ergebnisverwendung.

⁵⁹ § 70a Abs. 1 KV

⁶⁰ § 70a Abs. 2 KV

Bestimmte, weitreichende Entscheidungen wie der Erlass von Satzungen, die Beteiligung an anderen Unternehmen und die Entscheidung über die Ergebnisverwendung bedürfen jedoch der vorherigen Genehmigung durch die Gemeindevertretungen⁶¹.

Anders als beim Zweckverband, bei dem jedes Mitglied in der Verbandsversammlung eine Stimme hat, kann die Stimmanteile im Verwaltungsrat des gemeinsamen Kommunalunternehmens durch die beteiligten Träger frei vereinbart werden. Dies ist aber zwingend in der Unternehmenssatzung zu regeln.

6.5.6 GRÜNDUNG

Das gemeinsame Kommunalunternehmen wird auf der Grundlage übereinstimmender Beschlüsse der beteiligten Gebietskörperschaften und den anschließenden Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrag gegründet. Zur Errichtung vereinbaren die beteiligten Gemeinden und Kreise die maßgeblichen Rechtsverhältnisse des gemeinsamen Kommunalunternehmens in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag und in einer Unternehmenssatzung.

Die Satzung legt die erforderlichen Regelungen zur inneren Verfassung und zur Verwaltung der Anstalt fest. Sie wird von den Trägergemeinden nach den allgemeinen gemeinderechtlichen Kompetenzregeln erlassen, denen auch spätere Änderungen der Satzung obliegen. Dabei bleibt die Verantwortung für die Unternehmenssatzung bei den Organen der Trägergemeinden und geht – anders als bei Kapitalgesellschaften des Privatrechts – nicht auf die Unternehmensorgane über⁶².

Durch den öffentlich-rechtlichen Vertrag können sie kommunale Gebietskörperschaften ein gemeinsames Kommunalunternehmen errichten oder sich an einem bestehenden gemeinsamen Kommunalunternehmen als weitere Träger beteiligen⁶³.

Ebenso ist im Wege der Gesamtrechtsnachfolge eine Umwandlung eines bestehenden Eigenbetriebs durch entsprechende Regelungen im öffentlich-rechtlichen Vertrag möglich⁶⁴.

So könnten, falls eine Entscheidung dahingehend getroffen wird, die neu-itec als Eigenbetrieb der Stadt Neubrandenburg über den abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vertrag als Anlagevermögen in den IKT Ost als gemeinsames Kommunalunternehmen im Wege der Gesamtrechtsnachfolge eingebracht werden. Sollte beabsichtigt werden, den Eigenbetrieb neu-itec nicht ganz, sondern nur in Teilen in den IKT Ost einzubringen, so kann auch eine Einzelrechtsnachfolge vereinbart werden mit der Folge, dass der Vermögensübergang nicht in seiner Gesamtheit erfolgt, sondern in der Unternehmenssatzung die jeweils übergehenden Rechtsverhältnisse und Gegenstände so genau wie möglich bezeichnet und in der jeweils dafür vorgesehenen Form übertragen werden⁶⁵.

⁶¹ § 70a Abs. 3 Satz 4 KV

⁶² Cronauge, kommunale Unternehmen, 6. Auflage 2016, S. 319

⁶³ § 167b Abs. 1 KV

⁶⁴ § 167b Abs. 1 Nr. 3a KV

⁶⁵ vergl. Held/Kotzea, Praxis der Kommunalverwaltung, GO NRW, 2013, § 114a, Erl. 3.3

Anders als beim Zweckverband, der durch die Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt werden muss, besteht bei Gründung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde lediglich eine Anzeigepflicht⁶⁶.

6.5.7 KÜNDIGUNG, AUSTRITT UND AUFLÖSUNG

Die Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommerns enthält keine expliziten Regelungen zum Austritt einzelner Mitglieder aus einem gemeinsamen Kommunalunternehmen. In § 167b Abs. 3 Satz 2 KV wird jedoch bestimmt, dass eine Unternehmenssatzung zu erstellen ist, die zwingend auch Regelungen für den Fall der Auflösung des gemeinsamen Kommunalunternehmens enthalten müssen.

Da dem gemeinsamen Kommunalunternehmen damit ein gewisser Spielraum für die eigene Gestaltung verschiedener Sachverhalte gewährt wird, ist anzunehmen, dass auch der eventuelle Austritt einer einzelnen Gebietskörperschaft und die damit verbundene Übertragung des Stammkapitals in der Unternehmenssatzung geregelt werden sollte.

Ebenfalls kennt die Kommunalverfassung MV kein allgemeines Ausschlussrecht einer beteiligten Gebietskörperschaft. Diese ist nur möglich, wenn die Unternehmenssatzung dies ausdrücklich regelt. Da Dauerschuldverhältnisse stets lösbar sein müssen ist dringend anzuraten, in der Unternehmenssatzung die Ausschlussvoraussetzung und Ausschlussfolgen konkret zu regeln.

6.5.8 AUFGABENÜBERTRAGUNG

Die Gebietskörperschaften können dem gemeinsamen Kommunalunternehmen gemäß § 70 Abs. 4 KV Aufgaben übertragen. Dabei haben sie die Wahl, ob sie einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben übertragen. Auch können sie wählen, ob sie diese ganz oder teilweise übertragen.

Übertragen werden können sowohl kommunale Pflichtaufgaben, freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten als auch Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises⁶⁷.

Die Aufgaben können selbst mit befreiender Wirkung oder nur deren Erfüllung auf das Kommunalunternehmen übertragen werden. Werden die Aufgaben mit befreiender Wirkung auf das gemeinsame Kommunalunternehmen übertragen, gehen grundsätzlich alle mit der jeweiligen Aufgabe zusammenhängende Befugnisse auf das gemeinsame Kommunalunternehmen über. Durch die Übertragung der Aufgabe zur selbstständigen Erledigung wird somit eine echte Pflichtübertragung bewirkt, womit die Anstalt das Recht und die Pflicht erhält, die übertragenen Aufgabe umfassend zu erledigen⁶⁸.

Die Details sind in der Unternehmenssatzung bzw. in dem zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften abzuschließenden öffentlich-rechtlichem Vertrag zu regeln.

⁶⁶ § 167c Abs. 1 KV

⁶⁷ Schraml, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, 2. Aufl. 2010, Rn 176

⁶⁸ Cronaufe, kommunale Unternehmen, 6. Auflage 2016, S. 321

Auch können sie nach Maßgabe des § 15 KV durch gesonderte Satzung einen Anschluss- und Benutzungszwang zu Gunsten des gemeinsamen Kommunalunternehmens festlegen, oder diesem das Recht einräumen, an ihrer Stelle selber Satzungen zu erlassen.

Bei der Aufgabenübertragung ist jedoch zu beachten, dass die Unternehmenssatzung Festlegungen zum **räumlichen Wirkungsbereichs** enthalten sollte. Im Hinblick auf das verfassungsrechtlich abgesicherte Örtlichkeitsprinzip ist die vor dem Hintergrund des Art. 28 Abs. 2 GG eine eindeutige und vorhersehbare Grenzziehung vorzunehmen, insbesondere dann, wenn dem gemeinsamen Kommunalunternehmen hoheitliche Befugnisse übertragen werden. Unterbleiben diese Festlegungen in der Unternehmenssatzung, besteht die Gefahr, dass die hoheitlichen Handlungen unwirksam sind.

6.5.9 KAPITALAUSSTATTUNG, FINANZIERUNG UND ERGEBNISZUFLUSS

In § 70 Absatz 6 KV heißt es:

„Die Gemeinde unterstützt das Kommunalunternehmen bei der Erfüllung seiner Aufgaben mit der Maßgabe, dass ein Anspruch des Kommunalunternehmens gegen die Gemeinde oder eine sonstige Verpflichtung der Gemeinde, dem Kommunalunternehmen unbeschränkt Mittel zur Verfügung zu stellen, nicht besteht.“

Das Kommunalunternehmen ist mit eigenem Stammkapital sowie eigenen Personal- und Sachmitteln ausgestattet⁶⁹.

Das gemeinsame Kommunalunternehmen muss daher durch die beteiligten Gebietskörperschaften finanziell so ausgestattet werden, dass es die ihm zugewiesenen Aufgaben nachhaltig erfüllen kann.

Hierzu ist in dem zu erstellenden öffentlich-rechtlichem Vertrag zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften zwingend die Verteilung der Anteile am Stammkapital und an Unterstützungsleistungen auf die Träger des gemeinsamen Kommunalunternehmens sowie über das Verfahren, in dem über Unterstützungsleistungen entschieden wird, festzulegen⁷⁰.

Aus einer solchen, im öffentlich-rechtlichen Vertrag getroffenen, Regelung könnte sich eine definierte „Nachschusspflicht“ der beteiligten Gebietskörperschaften ergeben. Fehlt eine solche Regelung besteht keine Verpflichtung der Gesellschafter über die Einbringung des Stammkapitals hinaus unbeschränkt Mittel zur Verfügung zu stellen.

Das gemeinsame Kommunalunternehmen ist demzufolge bei der Gründung ausreichend auszustatten und muss sich in Folge durch eigene Einnahmen finanzieren.

Da, wie auch in der freien Wirtschaft, nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein Kommunalunternehmen bereits vom ersten Tag an schwarze Zahlen schreibt, wird empfohlen bei der Gründung nicht nur ausreichend Stammkapital zur Verfügung zu stellen, sondern eine zusätzliche „Anschubfinanzierung“ für einen definierten Zeitraum (z.B. 3 Jahre) vorzusehen. Diese könnte im Fall IKT Ost mit Verweis auf die strategische Bedeutung im Hinblick auf die Umsetzung zahlreicher E-Government-Projekte u.U. auch extern (z.B. Landesregierung oder EU-Mittel) eingeworben werden.

⁶⁹ Schraml, Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen, S 122

⁷⁰ § 167b Abs. 3 Nr. 1 KV

Für den **Ergebniszufuss** an die Gemeinde bestehen keine besonderen Regeln oder Einschränkungen. Über die Verwendung des Betriebsergebnisses entscheidet der Verwaltungsrat, nachdem er sich hierzu zuvor die Zustimmung der gewählten Gremien in den jeweiligen Gebietskörperschaften geholt hat⁷¹.

Ein eventueller Ergebniszufuss an die Gebietskörperschaften darf jedoch nicht zu einer Unterkapitalisierung des Kommunalunternehmens führen.

6.5.10 HAUSHALTS- UND RECHNUNGSWESEN

In § 70b Abs. 3 KV wird festgelegt, dass für das gemeinsame Kommunalunternehmen u.a. auch die folgenden Normen anzuwenden sind:

- § 43 Abs. 1 KV – allgemeine Haushaltsgrundsätze
- § 44 KV – Grundsätze zur von Erträgen und Einzahlungen
- § 45 KV - Haushaltssatzung
- § 49 KV – vorläufige Haushaltsführung
- § 53 KV – Kredite zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit
- § 54 KV - Verpflichtungsermächtigungen
- § 55 KV – Stellenplan
- § 55a KV – langfristige Verpflichtungen
- § 56 KV – Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Veräußerung von Vermögen
- § 57 KV – Sicherheiten und Gewährleistungen für Dritte, Darlehensgewährung
- § 58 KV - Gemeindegasse

Damit sind die allgemeinen Haushaltsgrundsätze sowie das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auch für das gemeinsame Kommunalunternehmen anzuwenden.

6.5.11 HAFTUNG

Das Kommunalunternehmen haftet für seine Verbindlichkeiten als eigene Rechtspersönlichkeit grundsätzlich mit seinem gesamten Vermögen selbst. Die Gebietskörperschaften haften als Gesellschafter lediglich bis zur Höhe des einzuzahlenden Stammkapitals⁷².

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern muss die Gebietskörperschaft in Mecklenburg-Vorpommern beim gemeinsamen Kommunalunternehmen als Gewährträger nicht für das Kommunalunternehmen eintreten. Die Haftungssituation beim gemeinsamen Kommunalunternehmen ist daher mit der Situation einer GmbH vergleichbar. Im Unterschied zur GmbH besteht jedoch keine gesetzlich vorgeschriebene Mindestkapitalisierung für das Kommunalunternehmen.

⁷¹ § 70a Abs. 3 KV

⁷² § 70 Abs. 7 KV

6.5.12 DIENSTHERRENFÄHIGKEIT

Dem gemeinsamen Kommunalunternehmen kann durch Satzung Dienstherrenfähigkeit verliehen werden, wenn es aufgrund einer Aufgabenübertragung hoheitliche Befugnisse ausübt⁷³.

6.5.13 FAZIT

Das gemeinsame Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts stellt gewissermaßen eine Synthese aus dem öffentlich-rechtlichen Zweckverband und der privatrechtlichen GmbH dar. Die Vorteile sind:

- Aufgrund der größeren Selbstständigkeit als eigene Rechtspersönlichkeit und der eigenverantwortlichen Leitungsfunktion des Vorstandes ist das gemeinsame Kommunalunternehmen sowohl im Innen- wie im Außenverhältnis agiler und unabhängiger. Im Vergleich zum Zweckverband, der zuweilen etwas schwerfällig und bürokratisch erscheint, ist das gemeinsame Kommunalunternehmen flexibler und schneller in seiner Entscheidungsfindung und Steuerung.
- Es besteht eine klare Trennung zwischen den operativen Aufgaben des Vorstandes und der Kontrollfunktion des Verwaltungsrates.
- Die Haftung für die Gebietskörperschaften als Träger ist begrenzt. Sie haften nur mit dem eingezahlten Stammkapital.
- Dem gemeinsamen Kommunalunternehmen können hoheitliche Aufgaben übertragen und somit auch die Dienstherrenfähigkeit verliehen werden

Als Nachteile können aufgeführt werden:

- Die Gebietskörperschaften müssen das Kommunalunternehmen mit angemessenem Stammkapital ausstatten.
- Eine Beteiligung Dritter ist nach Rechtslage in der Kommunalverfassung MV ausgeschlossen.
- Die Einflussmöglichkeit in die Steuerung ist für die Gebietskörperschaften als Träger begrenzt. Sie ist nur über den Verwaltungsrat möglich.

⁷³ § 70a Abs. 5 KV

6.6 Betrachtung GmbH

6.6.1 BEDEUTUNG UND STELLENWERT

Im deutschen Privatrecht ist die GmbH eine der meistverbreiteten Rechtsformen für Unternehmen. Die Organisationsform stellt mit der juristischen Person der Gesellschaft eine eigene Rechtspersönlichkeit dar, welche unter der Firma⁷⁴ als eigenständige juristische Person im Rechtsverkehr gegenüber Dritten auftritt.

Auch bei Städten und Gemeinden ist sie die geradezu klassische Organisationsform des privaten Rechts. Mehr als 60 Prozent der insgesamt ca. 13.000 verselbständigten kommunalen Unternehmen und Einrichtungen werden in privatrechtlicher Ausgestaltung geführt. Absolut dominant ist die GmbH (7.534)⁷⁵. Dies mag auch daran liegen, dass die AöR, eine vergleichsweise junge Organisationsform erst in den letzten 10 Jahren Einzug in das kommunale Gemeinschaftsrecht der meisten⁷⁶ Bundesländer gehalten hat. Es bleibt abzuwarten, ob zukünftig der Anteil der GmbH zugunsten der AöR sinkt.

6.6.2 RECHTSGRUNDLAGEN UND ORGANISATIONSSTRUKTUR

Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) ist 1892 aus dem wirtschaftlichen Bedürfnis nach einer einfachen Aktiengesellschaft heraus entstanden. Die Verfassung der beiden Gesellschaftstypen GmbH und AG sind daher vielfach ähnlich. Allerdings bestehen große Unterschiede hinsichtlich der Anteilseigner (Gesellschafter <-> Aktionär). Daher konnte sich die GmbH für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen etablieren, wohingegen die AG problematisch und in vielen Landesverfassungen ausgeschlossen ist⁷⁷.

Die GmbH kann zur Erfüllung eines öffentlichen Zwecks i.S. von § 2 KV errichtet werden, wird dann allerdings auch als öffentliches Unternehmen behandelt⁷⁸. Allerdings ist sie eine privatrechtlich organisierte Einheit und als solche nicht Teil der kommunalen Verwaltung.

6.6.3 MITGLIEDER

Mitglieder der GmbH sind alle natürlichen und/oder juristischen Personen, die im notariell beurkundeten Gesellschaftsvertrag genannt sind und ihre dort festgelegt Stammeinlage in Form von Finanz- oder Sachmittel in die GmbH eingebracht haben.

⁷⁴ Firma ist der im Handelsregister eingetragener Name der Gesellschaft

⁷⁵ Vgl. Schmidt, Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg), Wirtschaft und Statistik 2/2011, S. 154 ff.; Basisjahr 2008

⁷⁶ Baden-Württemberg, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben auf die AöR bis heute verzichtet.

⁷⁷ Nach § 68 Abs. 4 Satz 2 KV steht den Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern ist die Errichtung einer Aktiengesellschaft als Gesellschaftsform für die wirtschaftliche Betätigung ausgeschlossen.

⁷⁸ BVerfG NJW 2011, 1201

6.6.4 BETEILIGUNGSMÖGLICHKEITEN DRITTER

Als privatrechtliche Gesellschaft unterliegt die GmbH nicht den Einschränkungen der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen und ist daher grundsätzlich offen für die Beteiligung Dritter.

Zu beachten sind bei der Beteiligung privater Dritter jedoch nicht nur vergabe- und beihilferechtliche Fragen, sondern auch Fragen des kommunalen Einflusses auf das operative Geschäft und die strategische Ausrichtung der Gesellschaft. Da § 69 Abs. 1 Nr. 3 KV eine Beteiligung an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur erlaubt, wenn u.a. „durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung sichergestellt ist, dass der öffentliche Zweck des Unternehmens erfüllt wird“ können Zielkonflikte durch private Dritte die Rechtmäßigkeit der Organisationsform als Ganzes in Frage stellen.

6.6.5 STEUERUNG

Die GmbH ist ein Zusammenschluss von natürlichen und/oder juristischen Personen, den Gesellschaftern. Diese treffen in der **Gesellschafterversammlung** die wesentlichen Beschlüsse zur Entwicklung des Unternehmens. Die Gesellschafter können sich frei entscheiden, wie sie sich organisieren und wie sie Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen wahrnehmen oder verteilen wollen. Dies ist jedoch bei der Gründung im Gesellschaftervertrag, der von allen Gesellschaftern vor einem Notar zu unterzeichnen ist, schriftlich festzulegen.

Die Gebietskörperschaften können als Gesellschafter einer GmbH zwar einen relativ hohen Einfluss ausüben, aber nur, wenn dies ausdrücklich im Gesellschaftsvertrag der GmbH auch so verankert ist. Theoretisch ist es möglich, die kommunale Einflussnahme durch die Ausübung von Kontroll- und Aufsichtsrechten intensiv auszuüben in dem sie beispielsweise im Gesellschaftsvertrag vorsieht,

- dass sie das Recht zur Bestellung und jederzeitigen Abberufung des Geschäftsführers hat
- dass dem Geschäftsführer keine Eigenverantwortlichkeit zugestanden, sondern ihm zahlreiche Bindungen auferlegt werden,
- dem Geschäftsführer durch Beschluss der Gesellschafterversammlung weitere Einschränkungen auferlegt werden
- und so weiter.

Die Unabhängigkeit und Flexibilität der privatrechtlichen Organisationsform, welche neben der Haftungsbeschränkung ja die eigentlichen Vorteile der GmbH sind, stehen in einem Zielkonflikt mit dem Wunsch der Einflussnahme durch die Gebietskörperschaften als Gesellschafter, welcher auch nach § 69 Abs. 1 Nr. 4 KV gefordert wird. Eine effiziente Steuerung der GmbH, welche schnell und flexibel auf die Herausforderungen im Unternehmen reagiert, lässt sich nur mit weitgehenden Rechten für die Geschäftsführung erreichen, die mit einer Begrenzung der unmittelbaren Einflussmöglichkeiten durch die Gesellschafter einhergeht.

Da die GmbH eine vollkommen selbstständige Rechtspersönlichkeit und kein Teil der Verwaltung ist, können grundsätzliche Interessenkonflikte entstehen, denn die Organe der GmbH sind grundsätzlich nur der GmbH selber verpflichtet. Dabei müssen ihre Interessen nicht automatisch mit denen der Gebietskörperschaften übereinstimmen.

Vor diesem Hintergrund ist die GmbH zwar grundsätzlich zulässig, jedoch muss die Gebietskörperschaften nach § 69 Abs. 1 Nr. 2 KV ein wichtiges Interesse an der Privatrechtsform nachweisen können.

Das pauschale Aufzeigen von Vorzügen wäre nicht ausreichend. Die beabsichtigte Rechtsform führt nämlich dazu, dass die Einrichtung der unmittelbaren kommunalpolitischen Willensbildung in den gemeindlichen Gremien ein erhebliches Stück entzogen wird. Die Abwägung ist daher auf das konkrete Vorhaben zu beziehen. Auch aus der Gesamtschau der Nr. 2 ergibt sich, dass unter dem genannten „wichtigen Interesse“ ein wirtschaftlicher Effizienz- und Finanzvorteil verstanden wird⁷⁹.

Die o.g. Bestimmung führt aufgrund der Nachweispflicht bei Einrichtung der GmbH daher rechtlich wie faktisch zu einer Bevorzugung der öffentlichen Rechtsform der AöR gegenüber der GmbH.

Zwingend vorgeschriebene Organe der GmbH sind die **Gesellschaftsversammlung** (Gesamtheit der Gesellschafter) sowie die Geschäftsführung. Die Kompetenzverteilung zwischen Gesellschafterversammlung und **Geschäftsführung** kann im Gesellschaftsvertrag nahezu⁸⁰ frei geregelt werden. Durch einen guten Gesellschaftsvertrag kann eine saubere Trennung zwischen Unternehmensführung und –kontrolle hergestellt werden.

Auch kann gem. § 52 Abs. 1 GmbHG vorgesehen werden, neben der Geschäftsführung und der Gesellschaftsversammlung einen Aufsichtsrat einzurichten.

Der **Geschäftsführer** vertritt gemäß § 35 Abs. 1 GmbHG die Gesellschaft gerichtlich und außergerichtlich. Er ist für die Führung der GmbH verantwortlich, unterliegt jedoch vergleichsweise beträchtlichen Einschränkungen seiner Eigenverantwortlichkeit, da sowohl durch den Gesellschaftsvertrag als auch durch Beschlüsse der Gesellschafterversammlung die Befugnisse weitgehend eingeschränkt werden können.

Die Befugnisse der Gesellschafterversammlung ergeben sich grundsätzlich aus dem Gesellschaftervertrag⁸¹. Die Bandbreite der im Gesellschaftsvertrag auszugestaltenden Zuständigkeiten der Gesellschafterversammlung ist somit sehr groß. Diese Flexibilität macht die GmbH für viele Kommunen besonders attraktiv.

Der Allzuständigkeit der Gesellschaftsversammlung ist auch zugleich die ansonsten maßgeblich dem Aufsichtsrat vorbehaltene Überwachungskompetenz immanent, so dass ein maßgeblicher Einfluss der Gesellschafter gesichert und auch die Erteilung verbindlicher Weisungen an die Geschäftsführung ermöglicht wird (§ 37 Abs. 1 GmbHG).⁸²

6.6.6 GRÜNDUNG

Der Gesetzgeber stellt an die Organisation der GmbH nur wenig Anforderungen. Dadurch kann die Satzung gut an die individuellen Bedürfnisse der Gesellschafter angepasst werden, wodurch die GmbH aus gesellschaftsrechtlicher Sicht einen großen Spielraum besitzt.

⁷⁹ vergl. Darsow: Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 4. Auflage, 2014, S. 404

⁸⁰ Das GmbHG regelt, dass bestimmte, abschließend definierte Tätigkeiten (z.B. Verkauf von Grundstücken, Auflösung der Gesellschaft) nicht von den Gesellschaftern auf die Geschäftsführung übertragen werden können.

⁸¹ § 45 GmbHG

⁸² Cronauge, Kommunale Unternehmen, 6. Auflage, 2016, S. 268 ff

Eine GmbH entsteht erst mit der Eintragung in das Handelsregister. Dazu ist ein Gesellschaftsvertrag (Satzung) aufzusetzen, welche notariell zu beurkunden ist. Anschließend muss eine notariell beglaubigte Handelsregisteranmeldung erfolgen.

Die Satzung der GmbH muss mindestens folgende Regelungen enthalten:

- Firma der GmbH,
- Sitz der GmbH,
- den Gegenstand des Unternehmens,
- die Höhe des Stammkapitals und
- den Betrag der Geschäftsanteile der Gesellschafter.

Darüber hinaus können im Gesellschaftsvertrag weitreichende und individuelle Regelungen getroffen werden, um das Unternehmen auf den Unternehmenszweck und die Bedürfnisse der Gesellschafter zu optimieren.

6.6.7 KÜNDIGUNG, AUSTRITT UND AUFLÖSUNG

Ein Gesellschafter kann die GmbH durch Verkauf seiner Geschäftsanteile verlassen. Das genaue Reglement, wie ein solcher Austritt in der Praxis erfolgen soll, wird normalerweise bereits bei der Gründung im Gesellschaftsvertrag festgelegt. Dort kann z.B. geregelt werden, dass den verbleibenden Gesellschaftern ein Vorkaufsrecht eingeräumt wird.

Eine GmbH kann freiwillig oder auf Anordnung aufgelöst werden, z.B.:

- durch Ablauf der im Gesellschaftsvertrag bestimmten Zeit
- durch Beschluss der Gesellschafter (mehr als 3/4 der Gesellschafterversammlung)
- durch gerichtliches Urteil
- durch Eröffnung des Insolvenzverfahrens oder mit Rechtskraft des Beschlusses, durch den die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens mangels Masse abgelehnt worden ist.

Eine Auflistung der Auflösungsgründe befindet sich im § 60 GmbHG. Die Auflösung der Gesellschaft muss zur Eintragung im Handelsregister angemeldet werden.

6.6.8 AUFGABENÜBERTRAGUNG

Ein großer Unterschied der GmbH im Vergleich zum gemeinsamen Kommunalunternehmen (AÖR) ist, dass die AÖR nicht nur als Erfüllungsgehilfe bei der Durchführung bestimmter Aufgaben herangezogen werden kann, sondern ihr auch hoheitliche Aufgaben übertragen werden können. Damit erhält die AÖR auch ein Satzungsrecht. Die hoheitlichen Befugnisse leitet die Anstalt von der Gebietskörperschaft ab, die ihrerseits selbst Satzungen erlassen oder der AÖR das Recht auf Satzungserlass, einschließlich des Satzungsvollzugs, einräumen kann.

Einer GmbH kann, auch wenn dieses als privatrechtlichen Gemeinschaftsunternehmen ausschließlich Gebietskörperschaften als Gesellschafter aufweist, eine kommunale Aufgabe grundsätzlich nicht vollständig übertragen werden. Hoheitliche Eingriffsbefugnisse verbleiben bei den Gebietskörperschaften, so dass die GmbH lediglich in die Durchführung und Erfüllung der Aufgaben eingebunden werden kann, die bei den Gebietskörperschaften zurückgeblieben sind. Eine die Gebietskörperschaft befreiende, vollständige Aufgabenübertragung ist nur auf Grundlage einer gesonderten Ermächtigungsgrundlage, einer Beleihung, möglich, die jedoch in diesem Rahmen regelmäßig nicht vorhanden ist⁸³.

6.6.9 KAPITALAUSSTATTUNG, FINANZIERUNG UND ERGEBNISZUFLUSS

Das Mindeststammkapital einer GmbH beträgt 25.000,- Euro und ist von den Gesellschaftern zu leisten. Die Höhe der Stammeinlage eines jeden Gesellschafters ist im Gesellschaftsvertrag bestimmt. Sie kann in Geldleistung oder durch Einbringung von Sachen / Vermögenswerten (Sacheinlage) erbracht werden. Die Höhe des Stammkapital darf nicht zu niedrig bemessen sein, da eine Unterkapitalisierung zu einer Nachschusspflicht führen kann.

Die Verwendung des Betriebsergebnisses ist in den §§ 29 ff GmbHG geregelt, wonach die Gesellschafter einen Anspruch auf Ausschüttung der Erträge haben.

6.6.10 HAUSHALTS- UND RECHNUNGSWESEN

Das Rechnungswesen einer GmbH orientiert sich an den Bestimmungen des Handelsgesetzbuches (HGB). So hat die Geschäftsführung der GmbH beispielsweise in den ersten drei Monaten des Geschäftsjahres eine Bilanz, die Gewinn- und Verlustrechnung sowie den Geschäftsbericht für das vergangene Geschäftsjahr zu aufzustellen und Abschlussprüfern vorzulegen. Sind im Rahmen der Prüfung keine Einwände zu erheben, so haben die Abschlussprüfer dies durch die Erteilung des Bestätigungsvermerks zum Jahresabschluss zu bestätigen⁸⁴.

6.6.11 HAFTUNG

Das Haftungsrisiko der Gebietskörperschaften als Gesellschafter einer GmbH ist beschränkt, da es sich auf den Verlust des Gesellschaftsanteils an der eingebrachten Stammeinlage begrenzt.

Eine darüber hinaus gehende Haftung der Gesellschafter selber besteht grundsätzlich nicht. Selbst im Falle einer materiellen Unterkapitalisierung, bei welcher das von den Gesellschaftern der GmbH zugestandene Kapital offensichtlich und eindeutig nicht für die Erfüllung des Unternehmenszwecks ausreicht, wird eine Durchgriffshaftung nach der Rechtsprechung abgelehnt⁸⁵.

⁸³ vergl. hierzu: Cronauge, kommunale Unternehmen, 6. Auflage, 2016, Rn. 349

⁸⁴ § 322 Abs. 1 HGB

⁸⁵ vgl. hierzu Fastrich in : Baumbach/Hueck GmbHG, § 5, Rn. 6

Auch für den Fall der Insolvenz einer sich in kommunaler Hand befindlichen GmbH kommen auf die Gebietskörperschaft keine Regressansprüche zu. Umgekehrt kann die Unterstützung einer in finanzielle Schieflage geratenen GmbH durch die kommunalen Gesellschafter durchaus zu kritischen beihilfe- oder kartellrechtlichen Fragen führen.

6.6.12 DIENSTHERRENFÄHIGKEIT

Die GmbH besitzt keine Dienstherrenfähigkeit, da eine Übertragung hoheitlicher Aufgaben nicht möglich ist.

Hinsichtlich der Personalführung ist zu beachten, dass die GmbH als privater Arbeitgeber keine Beamten beschäftigen kann. Auch gelten die Tarifverträge für den öffentlichen Dienst nicht automatisch. Die Übernahme entsprechender tarifvertraglicher Regelungen müssen vereinbart werden.

6.6.13 ANMERKUNG ZUR ZULÄSSIGKEIT DER GMBH

Die Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern beschreibt in § 68 die Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen und Einrichtungen. In Absatz 4 heißt es:

Die Gemeinde kann Unternehmen und Einrichtungen außerhalb ihrer allgemeinen Verwaltung, soweit sich aus diesem Gesetz und den hierzu erlassenen Rechtsverordnungen nicht anderes ergibt, in folgenden Organisationsformen betreiben:

1. *als Eigenbetrieb*
2. *als Kommunalunternehmen,*
3. *in Organisationen des Privatrechts.*

Die Errichtung einer Aktiengesellschaft sowie die Umwandlung von bestehenden Unternehmen und Einrichtungen in eine solche ist ausgeschlossen.

Möchte eine einzelne Gebietskörperschaft wirtschaftlich tätig werden, so hat sie also durchaus auch die Möglichkeit dies in privatrechtlicher Organisationsform, also auch in Form einer GmbH zu tun. Lediglich Aktiengesellschaften sind kommunalrechtlich ausgeschlossen.

Anders sieht es aus, wenn mehrere Gebietskörperschaften gemeinsam wirtschaftlich tätig werden möchten. Hier gilt Teil 4 „kommunale Zusammenarbeit“ der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern. Dort heißt es in § 149 Abs. 1 KV:

Zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die über einzelne kommunale Körperschaften hinauswirken oder die auf diese Weise besser oder wirtschaftlicher vorgenommen werden können, soll die betroffenen Gemeinden, Ämter und Landkreise zusammenarbeiten. Dem dienen Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Verwaltungsgemeinschaften und gemeinsame Kommunalunternehmen.

Damit fehlt für die kommunale Zusammenarbeit – anders als in § 48 KV - die Erwähnung von Organisationsformen des Privatrechts. Zwar sind diese nicht ausdrücklich verboten, jedoch liest sich die Norm wie eine abschließende Aufzählung.

Auch die Schweriner Kommentierung zur Kommunalverfassung kommentiert die Formulierung des § 149 KV nur mit folgendem, kurzem Kommentar: „Abs. 1 Satz 2 stellt den Gemeinden, Ämtern und Landkreisen vier Formen kommunaler Zusammenarbeit zur Verfügung...⁸⁶“

Im weiteren Fortgang der KV werden die vier Organisationsformen Zweckverband (§§ 150- 164 KV), öffentlich-rechtliche Vereinbarung (§§ 165 + 169), Verwaltungsgemeinschaft (§ 167) und gemeinsames Kommunalunternehmen (§§ 167a – 167c) näher geregelt.

Die GmbH als privatrechtliche Organisationsform für die kommunale Zusammenarbeit wird also weder in § 149 noch in den folgenden Paragraphen der Kommunalverfassung erwähnt. Dies legt die Vermutung nahe, dass sich die Normgeber der Landesverfassung im Jahr 2011 bewusst gegen privatrechtliche Organisationsformen bei interkommunalen Zusammenarbeit entschieden haben.

Es ist allerdings fraglich, ob die GmbH als Organisationsform für den IKT Ost nach der Kommunalverfassung überhaupt zulässig ist. Sollte die GmbH die präferierte Organisationsform sein, so empfehlen wir zuvor die Klärung der Rechtmäßigkeit mit der kommunalen Rechtsaufsichtsbehörde.

6.6.14 FAZIT

Die GmbH weist als privatrechtliche Organisationsform sowohl Vor- als auch Nachteile auf.

Vorteile:

- Die Satzung kann weitgehend flexibel an den Bedürfnissen orientiert werden.
- Das Haftungsrisiko ist auf den am Stammkapital eingezahlten Anteil beschränkt.
- Eine Beteiligung Dritter ist kommunalrechtlich möglich⁸⁷.

Nachteile:

- Keine Übertragung hoheitlicher Befugnisse möglich
- Keine Dienstherreneigenschaft möglich
- keine Umsatzsteuerbefreiung nach § 2b UStG möglich

Trotz einiger Vorteile die mit der Gründung einer GmbH verbunden sind, scheint diese im Vergleich zum gemeinsamen Kommunalunternehmen für den IKT Ost insbesondere deshalb weniger geeignet, da ihm wesentliche Teile des öffentlichen Handelns fehlen.

⁸⁶ vergl. Bielenberg/Hill, Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 4. Auflage, 2014 S. 706

⁸⁷ Vergaberechtlich allerdings mit dem Risiko des Verlustes der Inhouse-Fähigkeit verbunden

6.7 andere Rechtsformen des Privatrechts

6.7.1 GBR UND OHG

Die privatrechtlichen Organisationsformen der „Gesellschaft des bürgerlichen Rechts“ (GbR), der Kommanditgesellschaft (KG) und der „offenen Handelsgesellschaft“ (OHG) sind aufgrund der unbeschränkten Haftung ihrer Gesellschafter nach § 69 Abs. 1 Nr. 5 KV unzulässig.

6.7.2 KOMMANDITGESELLSCHAFT (KG)

Personengesellschaften wie die KG, sind dadurch gekennzeichnet, dass mindestens ein persönlich haftender Gesellschafter vorhanden ist, der auch mit seinem Privatvermögen unbegrenzt für die Gesellschaftsverbindlichkeiten haften muss.

Die KG ist unter den Personengesellschaften die einzige Mischform, bei der neben diesen persönlich haftenden Gesellschaftern auch ein Gesellschafter existiert, der lediglich mit seiner Kapitaleinlage haftet. Der mit seinem gesamten Vermögen haftende Gesellschafter heißt **Komplementär**. Der lediglich mit seiner Einlage haftende Gesellschafter wird **Kommanditist** genannt. Nach ihm ist die Rechtsform der KG benannt.

Die Rolle als unbeschränkt haftender Komplementär in einer KG ist daher für eine Gebietskörperschaft aus Haftungsgründen nach § 69 Abs. 1 Nr. 5 KV unzulässig.

Da § 164 HGB vorsieht, dass die grundsätzliche Geschäftsführungsbefugnis in einer KG den unbeschränkt haftenden Komplementären zusteht⁸⁸. Der nur beschränkt haftende Kommanditist hat also nur begrenzten Einfluss auf die Entscheidungen des Unternehmens, weswegen die Rolle als Kommanditist nach § 69 Abs. 1 Nr. 4 KV ebenfalls ausscheidet.

6.7.3 GMBH & Co. KG

Die GmbH & Co. KG ist eine Sonderform der Kommanditgesellschaft (KG), bei welcher die Rolle des persönlich mit seinem gesamten Vermögen unbeschränkt haftenden **Komplementärs** durch die juristische Person der **GmbH** ausgefüllt wird. Als eigenständige juristische Person mit begrenzter Haftung, haftet diese aber nur mit dem Gesellschaftsvermögen der GmbH.

Die Beteiligung einer Gebietskörperschaft an einer GmbH & Co. KG in der Rolle des Komplementärs wäre daher nach § 69 Abs. 1 Nr. 5 KV grundsätzlich zulässig, macht jedoch wenig Sinn, da sie hierzu zuvor eine GmbH gründen müsste.

Wie bei der KG scheidet die kann eine Gebietskörperschaft in Mecklenburg-Vorpommern einer GmbH & Co. KG nicht in der Rolle des Kommanditisten beitreten, da hiermit die in § 69 Abs. 1 Nr. 4 KV geforderte Einflussnahme auf Unternehmensentscheidungen nicht mehr gegeben ist.

⁸⁸ Ein Mehr an wirtschaftlichem Risiko geht mit einem Mehr an unternehmerischer Kontrolle einher

6.7.4 GENOSSENSCHAFT

Die Beteiligung an einer Genossenschaft ist zwar nicht von vornherein aus haftungsrechtlichen Gründen unzulässig, kann aber wegen der Stimmenrechtsgleichheit in der Generalversammlung zu Problemen führen, wenn der Einfluss nicht der Höhe der Beteiligung entspricht⁸⁹.

Auch zählt die Genossenschaft zu den privatrechtlichen Organisationsformen, womit eine eventuelle Befreiung von der Umsatzsteuer nach §2b UStG entfällt.

⁸⁹ Nach § 69 Abs. 1 Nr. 4 KV muss die Gebietskörperschaft, wenn sie sich an einem Unternehmen beteiligt, für einen angemessenen Einfluss auf die Entscheidungen, insbesondere im Aufsichtsrat, über den zu formulierenden Gesellschaftsvertrag sorgen.

7 VERGABERECHTLICHE BETRACHTUNG

Ein wesentliches, von allen Beteiligten gefordertes, Kriterium an die zukünftige Organisationsform ist die vergaberechtsfreie Beauftragung des IKT Ost durch seine Träger-Körperschaften.

Dies ist jedoch nur möglich, wenn vergaberechtlich entweder das Kriterium einer Inhouse-Vergabe vorliegt, oder die Voraussetzungen der vergaberechtsfreien horizontalen Kooperation gegeben sind. In Ermangelung eindeutiger und klarer Regelungen im Vergaberecht sind zum Thema der vergaberechtsfreien Beauftragung seit 1999 zahlreiche Urteile des EuGH sowie verschiedener OLG ergangen.

Im Jahr 2014 erfolgte durch die EU eine Novellierung des Vergaberechts durch die Richtlinie 2014/24/EU welche Klarstellungen vieler offener Fragen sowie einige neue Regelungen mit sich brachte. Den neuen Regelungen, die im April 2016 auch Einzug in das deutsche Vergaberecht erfuhren, gehen folgende grundsätzliche Gedanken voraus.

*"Es sei darauf hingewiesen, dass die Mitgliedsstaaten durch diese Richtlinie **in keiner Weise dazu verpflichtet werden**, die Erbringung von Dienstleistungen an Dritte oder nach außen zu vergeben, wenn sie diese Dienstleistungen selbst erbringen oder die Erbringung **durch andere Mittel als öffentliche Aufträge** im Sinne dieser Richtlinie organisieren möchten.*

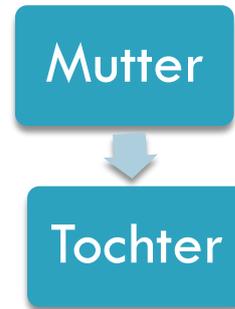
*Die Anwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge sollte öffentliche Stellen ... nicht in ihrer Freiheit beschränken, die ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben auszuüben, indem **sie ihre eigenen Mittel verwenden**, wozu die **Möglichkeit der Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen gehört**."⁹⁰*

Die Ausnahmen (vom Vergaberecht) bei öffentlich-rechtlicher Zusammenarbeit werden in § 108 GWB beschrieben. Diese, sowie die damit verbundenen Konsequenzen für den IKT Ost werden nachfolgend beschrieben.

⁹⁰ Erwägungsgrund 5 und 31 der RL 201/24/EU

7.1 Inhouse-Vergaben

Die klassische Form der vergaberechtsfreien Auftragsvergabe ist die sogenannte Inhouse-Vergabe, also die Beauftragung einer Tochter durch ihre Mutter.



Hierzu führt das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) in § 108 Abs. 1 folgendes aus:

Dieser Teil ist nicht anzuwenden auf die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, die von einem öffentlichen Auftraggeber im Sinne des § 99 Nummer 1 bis 3 an eine juristische Person des öffentlichen oder privaten Rechts vergeben werden, wenn

1. *der öffentliche Auftraggeber über die juristische Person eine ähnliche Kontrolle wie über seine eigenen Dienststellen ausübt,*
2. *mehr als 80 Prozent der Tätigkeiten der juristischen Person der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie von dem öffentlichen Auftraggeber oder von einer anderen juristischen Person, die von diesem kontrolliert wird, betraut wurde, und*
3. *an der juristischen Person keine direkte private Kapitalbeteiligung besteht, mit Ausnahme nicht beherrschender Formen der privaten Kapitalbeteiligung und Formen der privaten Kapitalbeteiligung ohne Sperrminorität, die durch gesetzliche Bestimmungen vorgeschrieben sind und die keinen maßgeblichen Einfluss auf die kontrollierte juristische Person vermitteln.*

Diese neue Regelung zur Inhouse-Vergabe definiert nun klar die drei wesentlichen Voraussetzungen, die prinzipiell immer erfüllt sein müssen, wenn ein öffentlich-rechtlicher Auftraggeber eine Leistung im vergaberechtsfreien Raum vergeben möchte. Nochmal kurz zusammengefasst.

Nach § 108 Abs. 1 GWB handelt es sich um keinen öffentlichen Auftrag, wenn:

1. **Kontrolle => Der Auftraggeber über den Auftragnehmer ähnliche Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausübt und**
2. **Wesentlichkeitskriterium => Mehr als 80% der Tätigkeiten des Auftragnehmers der Ausführung von Aufgaben dient, mit denen er vom Auftraggeber betraut wurde und**
3. **Grundsatz => am Auftragnehmer keine direkte private Kapitalbeteiligung besteht.**

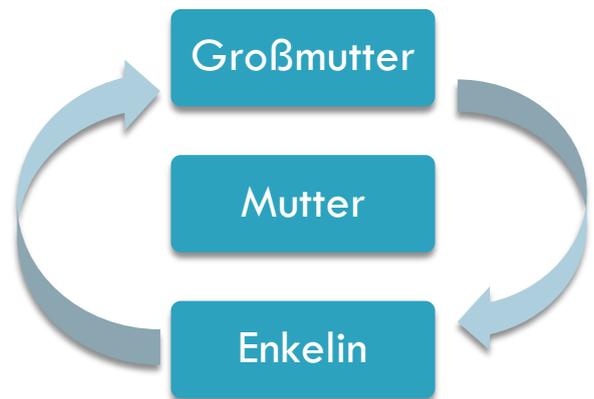
Die Ausübung einer **Kontrolle** im Sinne von Absatz 1 Nummer 1 wird vermutet, wenn der öffentliche Auftraggeber einen ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen der juristischen Person ausübt⁹¹.

Zur Bestimmung des **Wesentlichkeitskriteriums** nach Absatz 1 Nummer 2 wird der durchschnittliche Gesamtumsatz der letzten drei Jahre vor Vergabe des öffentlichen Auftrags oder ein anderer geeigneter tätigkeitsgestützter Wert herangezogen⁹².

Die oben genannten Regelungen werden durch Absatz 2 des § 108 GWB nochmals wie folgt erweitert:

Die Ausübung einer Kontrolle im Sinne von Absatz 1 Nummer 1 wird vermutet, wenn der öffentliche Auftraggeber einen ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen der juristischen Person ausübt.

Die Kontrolle kann auch durch eine andere juristische Person ausgeübt werden, die von dem öffentlichen Auftraggeber auf gleiche Weise kontrolliert wird.

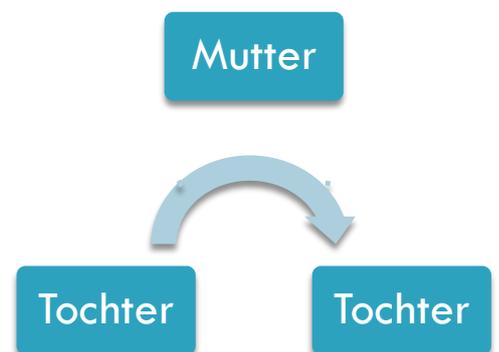


Durch diese Regelungen wird das **Kontrollkriterium** erweitert, so dass sowohl eine direkte Auftragserteilung von der Großmutter an die Tochter, als auch von der Tochter an die Großmutter möglich ist. Das **Wesentlichkeitskriterium** sowie der **Grundsatz**, dass keine private Kapitalbeteiligung bestehen darf, bleiben davon unberührt.

Eine zusätzliche Erweiterung findet sich im Absatz 3 des § 108 GWB, welche das Verhältnis der Töchter untereinander wie folgt regelt:

Absatz 1 gilt auch für die Vergabe öffentlicher Aufträge, die von einer kontrollierten juristischen Person, die zugleich öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 99 Nummer 1 bis 3 ist, an den kontrollierenden öffentlichen Auftraggeber oder an eine von diesem öffentlichen Auftraggeber kontrollierte andere juristische Person vergeben werden.

Voraussetzung ist, dass keine direkte private Kapitalbeteiligung an der juristischen Person besteht, die den öffentlichen Auftrag erhalten soll. Absatz 1 Nummer 3 zweiter Halbsatz gilt entsprechend.



⁹¹ § 108 Abs. 2 GWB

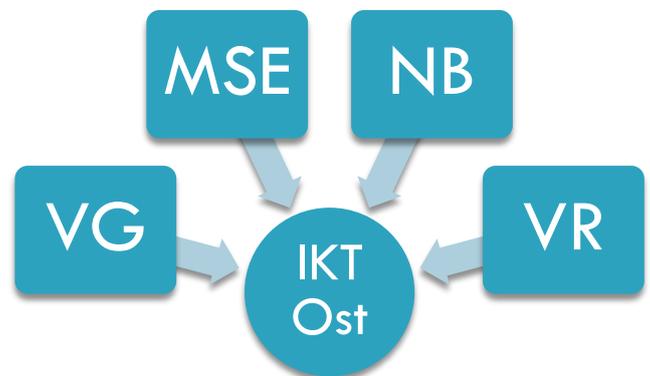
⁹² § 108 Abs. 7 GWB

Für die zukünftige Vergabe von Aufträgen an den IKT Ost, die ohne öffentliche Ausschreibung erfolgen soll, wird jedoch ein anderes "Konstrukt" benötigt, das der gemeinsamen Kontrolle mehrerer Mütter über eine gemeinsame Tochter.

Hierzu führt § 108 Abs. 4 GWB aus:

Dieser Teil ist nicht anzuwenden auf die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, bei denen der öffentliche Auftraggeber im Sinne des § 99 Nummer 1 bis 3 über eine juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts zwar keine Kontrolle im Sinne des Absatzes 1 Nummer 1 ausübt, aber

1. *der öffentliche Auftraggeber gemeinsam mit anderen öffentlichen Auftraggebern über die juristische Person eine ähnliche Kontrolle ausübt wie jeder der öffentlichen Auftraggeber über seine eigenen Dienststellen,*
2. *mehr als 80 Prozent der Tätigkeiten der juristischen Person der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie von den öffentlichen Auftraggebern oder von einer anderen juristischen Person, die von diesen Auftraggebern kontrolliert wird, betraut wurde, und*
3. *an der juristischen Person keine direkte private Kapitalbeteiligung besteht; Absatz 1 Nummer 3 zweiter Halbsatz gilt entsprechend.*



Folglich ist die Vergabe von Aufträgen der Träger-Gebietskörperschaften an den IKT Ost grundsätzlich ohne öffentliche Ausschreibung unter der Voraussetzung möglich, dass

- 1. das Wesentlichkeitskriterium eingehalten wird⁹³ und**
- 2. keine private Kapitalbeteiligung an der IKT Ost besteht.**

Die neuen, seit April 2016 geltenden, Regelungen zur Inhouse-Vergabe schaffen somit eine Rechtssicherheit zwischen den Gebietskörperschaften als zukünftige Träger des IKT Ost.

Sie stellen aber auch mit

- der Rolle der neu-itec GmbH sowie
- der geplanten Leistungserbringung für externe Kommunen

gleichzeitig zwei vergaberechtliche Herausforderungen dar, die es sauber zu lösen gilt.

⁹³ Der Anteil an Leistungen, welcher für Externe erbracht wird, muss kleiner als 20% sein

7.2 Beteiligung neu-itec

Die gewünschte Beteiligung der neu-itec GmbH am IKT Ost ist in der jetzigen Form aus vergaberechtlichen Gründen nicht anzustreben, da sie derzeit das nach § 108 GWB geforderte Wesentlichkeitskriterium nicht erfüllt!

Zwar erbringt die neu-itec als Enkelin der Stadt Neubrandenburg für diese Dienstleistungen, sie ist aber überwiegend für Kunden tätig, von denen sie nicht beherrscht wird.

Würde man die neu-itec GmbH in der aktuellen Form mitsamt ihren Fremdumsätzen vollumfänglich in den IKT Ost integrieren, so würde der IKT Ost als Ganzes seine Inhouse-Fähigkeit verlieren, da der Anteil der Umsätze, die für die beteiligten Gebietskörperschaften erbracht wird unter 80 % fallen würde.

Da die aber die Inhouse-Fähigkeit ein von allen Beteiligten gefordertes k.o.-Kriterium darstellt, scheidet eine Beteiligung der neu-itec GmbH an der IKT Ost aus!

Für eine vergaberechtlich saubere Inanspruchnahme von Leistungen der neu-itec durch den IKT Ost existieren die beiden folgenden Möglichkeiten:

7.2.1 NEU-ITEC ALS EXTERNER DIENSTLEISTER

Die neu-itec GmbH wird nicht Bestandteil des IKT Ost, sondern wird als externer Dienstleister in Anspruch genommen.

In dieser Konstellation sind alle Aufträge für welche Dienstleistungen der neu-itec in Anspruch genommen werden sollen, öffentlich auszuschreiben. Die neu-itec muss sich im Rahmen von Vergabeverfahren mit anderen Bietern um diese Aufträge bewerben.

Vorteil dieser Lösung ist, dass hierzu keinerlei organisatorischen oder juristischen Veränderungen für die neu-itec notwendig sind. Der Nachteil für die neu-itec ist, dass sie um Aufträge des IKT Ost im Wettbewerb kämpfen muss. Der Nachteil für den IKT Ost besteht im Verlust eines starken Infrastrukturpartners.

7.2.2 AUSSCHLIEßLICHE INTEGRATION DES "ÖFFENTLICHEN" SEGMENTS DER NEU-ITEC

Alternativ hierzu bietet sich an, den öffentlichen vom privatwirtschaftlichen Teil der neu-itec zu trennen und nur den öffentlichen Teil in den IKT Ost zu integrieren.

In welcher organisatorischen und rechtlichen Form eine solche Trennung sinnvoll vollzogen werden kann ist abhängig von der späteren Rechtsform des IKT Ost sowie den internen Wünschen und Zielen innerhalb der Stadt Neubrandenburg, den Stadtwerken neu-sw GmbH als Tochter sowie der neu-itec GmbH als Enkelin.

Die sicherlich einfachste Möglichkeit einer Integration der neu-itec besteht in der Organisationsform des gemeinsamen Kommunalunternehmens.

7.2.3 AÖR UND TEILRECHTSNACHFOLGE

Bei der Gründung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens in der Form einer AÖR sind alle Träger verpflichtet, die AÖR mit ausreichend Stammkapital auszustatten.

Daneben kann die AÖR bereits bestehende Kommunalunternehmen in Form einer Vollrechtsnachfolge vollständig integrieren. Sollen nur Teile eines bestehenden Kommunalunternehmens integriert werden, so ist die im Rahmen einer Teilrechtsnachfolge möglich.

Somit bestünde für die Stadt Neubrandenburg die Möglichkeit, ihr in die AÖR einzubringenden Stammkapitals aus den Teilen der neu-itec GmbH in Form einer Teilrechtsnachfolge einzubringen, die sich bereits heute mit der Leistungserbringung für die Stadt Neubrandenburg befassen.

Die neu-itec GmbH als Solche müsste weder aufgelöst noch einer größeren Umstrukturierung unterzogen werden und könnte mit dem privatwirtschaftlich orientierten Teil in gewohnter Weise weiterarbeiten.

7.3 Leistungserbringung für externe Kommunen

Eine weitere vergaberechtliche Herausforderung besteht in der Zielsetzung des IKT Ost, auch Leistungen für andere Kommunen zu erbringen.

Dies ist, wie bereits aufgeführt, nur solange möglich, wie das Wesentlichkeitskriterium des IKT Ost als Ganzes nicht gefährdet ist.

Die Drittgeschäftsquote des IKT Ost darf aus vergaberechtlichen Gründen niemals 20 % überschreiten!

Dabei ist es unerheblich, ob es sich um einen privatrechtlichen Kunden oder ebenfalls um einen öffentlichen Auftraggeber handelt. Maßgeblich ist nur, ob er eine unmittelbare oder mittelbare Kontrollfunktion über den IKT Ost ausüben kann. Kann ein öffentlich-rechtlicher Kunde dies nicht, wird er nach dem Wesentlichkeitskriterium als Drittgeschäft beurteilt.

Für die direkte, ausschreibungsfreie Leistungserbringung des IKT Ost an andere Kommunen bestehen aus vergaberechtlicher Sicht, **vier Möglichkeiten:**

1. Begrenzung auf Drittgeschäftsquote,
2. Externe Kommunen werden als weitere Träger in den IKT Ost aufgenommen,
3. Gründung eines IT-Einkaufs-Zweckverbandes, oder
4. Zusammenarbeit mit eGo-MV

7.3.1 BEGRENZUNG AUF DRITTGESCHÄFTSQUOTE

Unter ständiger Beobachtung der Drittgeschäftsquote werden Leistungen an externe Kommunen nur bis maximal 20 % des IKT Ost Geschäftsvolumens erbracht. Damit ist gewährleistet, dass das IKT Ost gegenüber seinen Trägern die Inhouse-Fähigkeit behält.

Für die externen Kommunen stellt die Auftragsvergabe an das IKT Ost jedoch kein Inhouse-Geschäft dar. Demzufolge befinden sich derartige Auftragserteilungen für die externen Kommunen nicht im vergaberechtsfreien Raum.

Für die angestrebte Zielsetzung ist auch die Begrenzung auf 20% des Geschäftsvolumens nicht optimal. Somit ist die Begrenzung auf die Drittgeschäftsquote keine zielführende Lösung.

7.3.2 AUFNAHME WEITERER TRÄGER IN DAS IKT OST

Mit dem Beitritt in das IKT Ost entsteht zwar eine Inhouse-Fähigkeit für den beitretenden neuen Träger. Diese Option stellt jedoch aus kommunalrechtlicher, gesellschaftsrechtlicher und organisatorischer Sicht eine Herausforderung dar und ist zudem von den aktuell beteiligten Gebietskörperschaften nicht gewünscht.

7.3.3 GRÜNDUNG EINES IT-EINKAUFS-ZWECKVERBAND

Mit dem neuen Vergaberecht wurde im April 2018 eine weitere Form der vergaberechtsfreien Auftragsvergabe zwischen öffentlichen Auftraggebern kodifiziert, welche in dieser Form bisher noch nicht existent war.

Dieser Teil ist ferner nicht anzuwenden auf Verträge, die zwischen zwei oder mehreren öffentlichen Auftraggebern im Sinne des § 99 Nummer 1 bis 3 geschlossen werden, wenn

- 1. der Vertrag eine Zusammenarbeit zwischen den beteiligten öffentlichen Auftraggebern begründet oder erfüllt, um sicherzustellen, dass die von ihnen zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen im Hinblick auf die Erreichung gemeinsamer Ziele ausgeführt werden,*
- 2. die Durchführung der Zusammenarbeit nach Nummer 1 ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse bestimmt wird und*
- 3. die öffentlichen Auftraggeber auf dem Markt weniger als 20 Prozent der Tätigkeiten erbringen, die durch die Zusammenarbeit nach Nummer 1 erfasst sind.*

Kein öffentlicher Auftrag liegt nach § 108 Abs. 6 GWB vor, wenn verschieden öffentliche Auftraggeber eine Zusammenarbeit auf Basis eines Vertrages beschließen zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles zusammenzuarbeiten. Der Vergabejurist spricht hier von einer horizontalen Kooperation.

Ein öffentliches Interesse ist u.a. der sparsame und wirtschaftliche Umgang mit Steuermitteln. Hierzu haben sich in der Vergangenheit bereits oftmals Einkaufsgemeinschaften mit dem Ziel gebildet, durch Bündelung von Bedarfen günstigere Einstandspreise zu generieren. Obwohl es bisher noch keine rechtliche Normierung gab, ist die horizontale Kooperation bereits gelebte Praxis.

Oft wurden hierzu öffentlich-rechtliche Verträge über die Durchführung einer gemeinsamen Ausschreibung unter den Beteiligten abgeschlossen. Es existierte jedoch bislang keine eigene Rechtspersönlichkeit, so dass die aus den Ausschreibungen resultierenden Verträge bislang zwischen dem Auftragnehmer und den einzelnen Auftraggebern - manchmal unter Bezugnahme auf einen Rahmenvertrag - direkt abgeschlossen wurden.

Neben den Neuregelungen zur Inhouse-Vergabe und horizontalen Kooperation gibt es jedoch weitere Neuerungen im Vergaberecht. So erwähnt § 120 Abs. 4 GWB erstmals zentrale Beschaffungsstellen als eigene Rechtspersönlichkeiten, die in der Lage sind eigene Verträge abzuschließen. Dort heißt es:

Eine zentrale Beschaffungsstelle ist ein öffentlicher Auftraggeber, der für andere öffentliche Auftraggeber dauerhaft Liefer- und Dienstleistungen beschafft, öffentliche Aufträge vergibt oder Rahmenvereinbarungen abschließt (zentrale Beschaffungstätigkeit).

Öffentliche Auftraggeber können Liefer- und Dienstleistungen von zentralen Beschaffungsstellen erwerben oder Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge mittels zentraler Beschaffungsstellen vergeben.

Öffentliche Aufträge zur Ausübung zentraler Beschaffungstätigkeiten können an eine zentrale Beschaffungsstelle vergeben werden, ohne ein Vergabeverfahren nach den Vorschriften dieses Teils durchzuführen.

Derartige Dienstleistungsaufträge können auch Beratungs- und Unterstützungsleistungen bei der Vorbereitung oder Durchführung von Vergabeverfahren umfassen.

Die Kombination aus § 108 Abs. 6 GWB und § 120 Abs. 4 GWB eröffnet somit die Möglichkeit einer horizontalen Kooperation in Form einer eigenen Rechtspersönlichkeit, mit dem Ziel den Einkauf von Geräten und Dienstleistungen zum Nutzen aller zu optimieren.

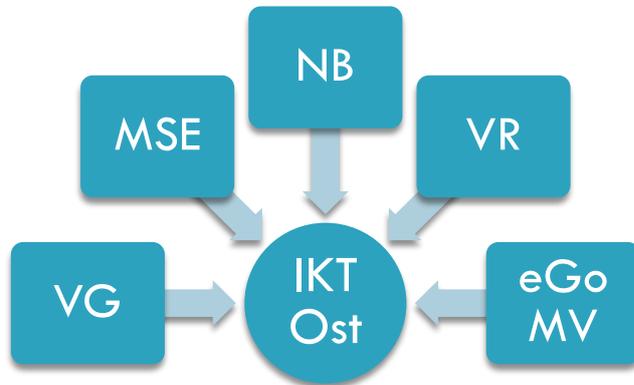
So wäre vorstellbar, dass der IKT Ost für die Beschaffung seines Bedarfs an Hard- und Software sowie Dienstleistungen, gemeinsam mit anderen Kommunen eine zentrale Beschaffungsstelle (z.B. in Form eines IT-Einkaufs-Zweckverbandes) nach § 120 Abs. 4 GWB gründet. Diesem IT-Einkaufs-Zweckverband könnten beliebig viele Kommunen beitreten.

Da teilnehmenden Gebietskörperschaften ein gemeinsames Ziel verfolgen können die Voraussetzungen, die § 108 Abs. 6 GWB an eine horizontale Kooperation anlegt, erfüllt werden. In Folge wären alle zwischen dem IT-Einkaufs-Zweckverband und seinen Mitgliedern erbrachten Leistungen vergaberechtsfrei.

Da der IKT Ost selber auch Mitglied des IT-Einkaufs-Zweckverbandes ist, kann er nicht nur als Mutter die Tochter vergaberechtsfrei beauftragen. Auch ist es möglich, dass die Tochter (IT-Einkaufs-Zweckverband) nach § 108 Abs. 4 Nr. 1 GWB im Rahmen der invertierten Inhouse-Vergabe eine der Mütter mit der Leistungserbringung beauftragt.

Dieses "Konstrukt" ist, zugegebenermaßen, neu und außergewöhnlich, aber vergaberechtliche "sauberer" einige anderenorts praktizierte Verfahren öffentlicher Auftraggeber zum Umgehung des Vergaberechts. Auch bietet es einen relativ großen Spielraum für die Aufgaben des "IT-Einkaufs-Zweckverbandes" sowie der Leistungen, die von seinen Mitgliedern zum Gemeinwohl erbracht werden können.

7.3.4 ZUSAMMENARBEIT MIT EGO-MV



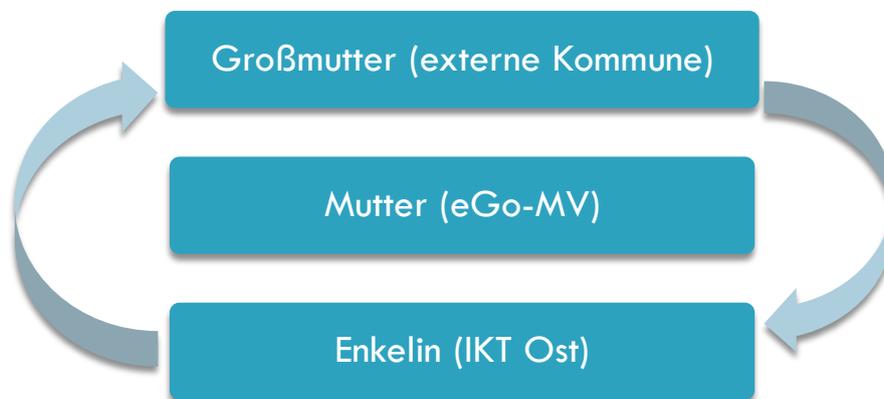
Die, aus vergaberechtlicher Sicht, vernünftigste Lösung für die Erbringung von Dienstleistungen an externe Kommunen würde sich aus der Einbindung des eGo-MV in den neu zu gründenden IKT Ost ergeben.

Nach der Kommunalverfassung MV sind auch Zweckverbände berechtigt Kommunalunternehmen einzurichten⁹⁴.

Demzufolge könnte der eGo-MV gemeinsam mit den Gebietskörperschaften Träger des IKT Ost sein.

Da im Zweckverband eGo-MV ca. 98% aller Kommunen in MV als Mitglieder vertreten sind und die Bedingungen des § 108 Abs. 4 GWB erfüllt werden, besteht zwischen dem eGo-MV und seinen Mitgliedern bereits eine Inhouse-Fähigkeit.

Die vorhandene Inhouse-Fähigkeit kann unter den Voraussetzungen des § 108 Abs. 2 GWB auch über mehrere Ebenen (Großmutter <=> Mutter <=> Kind), oder unter Auslassung einer Ebene direkt (Großmutter <=> Enkelin) vergaberechtsfrei praktiziert werden.



Durch diese Kombination könnten Beauftragungen von externen Kommunen über den Zweckverband eGo-MV an das IKT Ost vergaberechtsfrei möglich.

HINWEIS: Da die Beteiligung eines Zweckverbandes an einem anderen Zweckverband von der Kommunalverfassung MV nicht zugelassen ist, ist dieses Konstrukt nur möglich, wenn das IKT Ost als Organisationsform die AöR wählt!

⁹⁴ siehe: Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 4. Auflage 2014, § 70 Randnotiz 5, Seite 413

8 STEUERLICHE BETRACHTUNG

8.1 Vorbemerkung

Eine konkrete und detaillierte steuerliche Betrachtung der verschiedenen steuerlichen Aspekte wird nach Auswahl des präferierten Organisationsmodells für den IKT Ost durch die Steuerkanzlei **hanse-data Steuerberatungsgesellschaft** in Rostock erstellt werden.

Da sich aus der Entscheidung für ein Organisationsmodell unterschiedliche Steuerbelastungen ergeben können, die als Kosten an die Träger des IKT Ost weitergegeben werden, soll nachfolgend ein Überblick über die unterschiedlichen Steuerbelastungen der jeweiligen Gesellschaftsformen gegeben werden.

Des Weiteren soll eine grobe Abschätzung erfolgen, wie sich die steuerliche Belastung in der Praxis voraussichtlich auswirken wird.

8.2 allgemeine steuerliche Betrachtung der Organisationsmodelle

8.2.1 ERTRAGSSTEUERN

8.2.1.1 ZWECKVERBAND

Die steuerliche Behandlung des Zweckverbandes hängt von der grundsätzlichen Abgrenzung zwischen **Hoheitsbetrieb** und **Betrieb gewerblicher Art**, und somit von der Aufgabenstellung ab.

Beistandsleistungen von juristischen Personen des öffentlichen Rechts bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben anderer juristischer Personen öffentlichen Rechts sind körperschaftsteuerlich und umsatzsteuerlich nicht relevant, da sie keinen Betrieb gewerblicher Art begründen.

Sofern das Tatbestandsmerkmal des Betriebs gewerblicher Art erfüllt ist, wovon beim Aufgabenspektrum des IKT Ost ausgegangen werden muss, gelten die Besteuerungsmerkmale des Eigenbetriebes. Das heißt es entsteht gemäß § 4 Abs. 1 KStG die unbeschränkte **Körperschaftsteuerpflicht**.

Wenn der Zweckverband als stehender Gewerbebetrieb gemäß § 2 Abs. 1 GewStDV anzusehen ist, wovon beim IKT Ost ebenfalls ausgegangen werden muss, entsteht auch eine **Gewerbsteuerpflicht**.

8.2.1.2 AÖR

Die steuerliche Behandlung der Anstalt entspricht der von Eigenbetrieben bzw. eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Daher entsteht, im Gegensatz zur GmbH, allein aufgrund der Rechtsform keine automatische **Körperschaftsteuerpflicht**. Diese richtet sich bei der AÖR nicht nach der Rechtsform, sondern ob ein Betrieb gewerblicher Art gemäß § 4 KStG vorliegt.

Zwar werden sogenannte Beistandsleistungen der Anstalt für die Gewährträgerkörperschaft im Sinne des Steuerrechts nicht als Betrieb gewerblicher Art angesehen, dies betrifft allerdings i.d.R. nur Beistandsleistungen zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben.

Aufgrund der zuvor festgelegten Ziele des IKT Ost kann mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass dieser als Betrieb gewerblicher Art einzustufen ist und als Konsequenz in der Organisationsform einer AÖR Körperschaftssteuerpflichtig ist.

Die **Gewerbsteuer** orientiert sich, anders als die Körperschaftssteuer, nicht an dem Begriff "Betrieb gewerblicher Art", sondern stellt auf einen stehenden Gewerbebetrieb ab. Dieser ist immer dann gegeben, wenn sich die AÖR am wirtschaftlichen Verkehr mit einer Gewinnerzielungsabsicht beteiligt. Bei der Planung des IKT Ost in der Rechtsform der AÖR ist demnach auch von einer Gewerbesteuerpflicht auszugehen.

8.2.1.3 GMBH

Die GmbH wird, losgelöst von der Trägerschaft der Gebietskörperschaft, als selbstständige juristische Person des Privatrechts und damit selbstständiges Rechtssubjekt besteuert. Dies bedeutet, dass die GmbH der Körperschaftssteuer, einschließlich Solidaritätszuschlag sowie der Gewerbesteuer und der Umsatzsteuerpflicht unterliegt.

Die GmbH ist Kraft Rechtsform unbeschränkt körperschaftssteuerpflichtig. Diese Besteuerung besteht unabhängig davon, ob sie hoheitliche oder wirtschaftliche Aufgaben wahrnimmt. Die Körperschaftssteuer beträgt 15 % des Gewinns⁹⁵. Hinzu kommt der Solidaritätszuschlag mit 5,5 Prozent.

Ebenso unterliegt die GmbH Kraft Rechtsform der Gewerbesteuer⁹⁶ sowie als selbstständiges Unternehmen der Umsatzsteuer.

Im Falle privatrechtlicher Organisationsformen wie der GmbH unterliegen auch Tätigkeiten, die materiell als hoheitlich zu betrachten sind, der unbeschränkten Besteuerung. Steuervorteile lassen sich nur durch den Vorsteuerabzug sowie etwaige Investitionszulagen realisieren, wenn diesbezügliche gesetzliche Voraussetzungen gegeben sind.

8.2.2 UMSATZSTEUER

Alle Lieferungen und sonstigen Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt unterliegen der Umsatzsteuer⁹⁷. Unternehmer ist, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit ausübt. Gewerblich oder beruflich ist jede Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen, auch wenn die Absicht, Gewinn zu erzielen, fehlt oder eine Personenvereinigung nur gegenüber ihren Mitgliedern tätig wird⁹⁸.

⁹⁵ § 23 Abs. 1 KStG

⁹⁶ § 2 Abs. 2 GewStG

⁹⁷ § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG

⁹⁸ § 2 Abs. 1 UStG

Die obige Normierung des Umsatzsteuergesetzes würde zu einer vollumfänglichen Umsatzsteuerpflicht des IKT Ost führen. Mit der Reform der Umsatzsteuerrechts im Jahre 2015 ergibt sich jedoch eine veränderte Sicht auf die Besteuerung von Beistandsleistungen.

Mit der Einführung der Neuregelung des § 2b UStG orientiert sich die Umsatzsteuerpflicht nicht mehr an dem Bestehen eines Betriebs gewerblicher Art gemäß § 4 KStG, sondern an dem Wortlaut des Art. 13 der Europäischen Mehrwertsteuersystem-Richtlinie (MwStSysRL) und damit wesentlich an der Frage, ob eine Behandlung als Nichtunternehmer zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde⁹⁹.

Für juristische Personen des öffentlichen Rechts wurde daher ab 1. Januar 2016 folgende Ausnahmeregel in § 2b UStG eingefügt:

Vorbehaltlich des Absatzes 4 gelten juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht als Unternehmer im Sinne des § 2, soweit sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, auch wenn sie im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten Zölle, Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erheben. Satz 1 gilt nicht, sofern eine Behandlung als Nichtunternehmer zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde¹⁰⁰.

Eine Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht nach § 2b ist also nicht automatisch gegeben, sondern an zwei Voraussetzungen gebunden:

1. Es muss sich um Tätigkeiten im Rahmen der **öffentlichen Gewalt** handeln und
2. sie dürfen zu keiner **Wettbewerbsverzerrung** führen.

Wettbewerbsverzerrungen sind dann grundsätzlich nicht gegeben, wenn die Umsätze der juristischen Person des öffentlichen Rechts aus gleichartiger Tätigkeit im Kalenderjahr 17.500 Euro nicht übersteigen¹⁰¹.

Anders sieht es für die interkommunale Zusammenarbeit aus. Werden die Leistungen nämlich für eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts erbracht, liegt nach § 2b Abs. 3 UStG keine Wettbewerbsverzerrung vor, wenn

1. die Leistungen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden dürfen oder
2. die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn
 - a) die Leistungen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen,
 - b) die Leistungen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dienen,
 - c) die Leistungen ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden und
 - d) der Leistende gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbringt.

⁹⁹ Cronauge, Kommunale Unternehmen, 6. Auflage 2016, Seite 311

¹⁰⁰ § 2b Abs. 1 UStG

¹⁰¹ § 2b Abs. 2 Nr. 1 UStG

Abweichend von der bisherigen Verwaltungsauffassung sind Beistandsleistungen zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts nicht mehr nach dem Charakter der jeweiligen Tätigkeit zu beurteilen, sondern vorwiegend nach der Handlungsform wie mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts zusammenarbeiten.

Nach der Neuregelung soll eine nichtunternehmerische Tätigkeit auch dann anzunehmen sein, wenn beispielsweise ein Kommunalunternehmen (Anstalt des öffentlichen Rechts) an seine Gewährträgerin (Kommune) Leistungen erbringt, die dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen sind. Dies können Leistungen sein, die grundsätzlich auch ein privater Dritter erbringen könnte. Entscheidend ist, ob sie das Kommunalunternehmen auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, wie zum Beispiel auf Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages nach den Vorgaben des Verwaltungsverfahrensgesetzes erbringt. Das vereinbarte Entgelt darf nur zu einer Kostendeckung führen¹⁰².

Interkommunale Kooperationen müssen daher folgende Voraussetzungen erfüllen, um als nicht steuerbar behandelt zu werden:

1. Die Leistungen müssen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen und
2. müssen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dienen,
3. sie ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden und
4. der Leistende muss gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbringen.

Vorbehaltlich einer finalen Prüfung durch die Steuerkanzlei hanse-data, besteht hinsichtlich der Wettbewerbsverzerrung berechnete Hoffnung, dass die IKT Ost die geforderten Bedingungen nach § 2b Abs. 3 UStG erfüllt und somit von der Umsatzsteuerpflicht befreit werden kann.

Hinweis: die Regelungen gelten nur für juristische Personen des öffentlichen Rechts. Nach § 2b UStG ist eine **Umsatzsteuerbefreiung für eine GmbH und andere Organisationsformen des Privatrechts ist nicht möglich!**

8.2.3 GRUNDERWERBSSTEUER

Bedingt durch jüngere Änderungen im Grunderwerbsteuergesetz sind viele Steuerbefreiungstatbestände entfallen, die zuvor die Grunderwerbssteuer geprägt haben. Falls mit der Gründung des IKT Ost - aus Anlass des Übergangs von Aufgaben von der einer Körperschaft zum IKT Ost –ein Übergang Grundstücken und/oder Gebäuden verbunden ist, so ist zu prüfen, ob der Grundstückserwerb gemäß § 4 Ziff. 1 GrEStG von der **Grunderwerbssteuer** ausgenommen ist. Eine finale Aussage kann hier nicht gemacht werden, da dies vom Einzelfall, insbesondere von der Aufgabenübertragung abhängt.

¹⁰² vergl.: Gay/Gohlke, Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand, Webseite Rödl & Partner (<http://www.roedl.de/themen/stadtwerke-kompass/24-2015/neuregelung-umsatzbesteuerung-oeffentlichen-hand>)

8.3 Voraussichtliche Belastungen durch Steuerpflicht

8.3.1 BELASTUNG DURCH ERTRAGSSTEUERN

Die Höhe der Ertragssteuern können, wie zuvor ausgeführt, je nach gewählter Organisationsform und Einordnung der Leistungen durch die Finanzbehörden unterschiedlich ausfallen.

Würde die IKT Ost vollumfänglich mit Ertragssteuern belastet, so kämen die folgenden Sätze zum Tragen:

| | |
|-------------------------------------|-----------------|
| Gewerbsteuer ¹⁰³ | 15,4 % |
| Körperschaftssteuer | 15,0 % |
| Solidaritätszuschlag ¹⁰⁴ | 0,825 % |
| Ertragssteuern Gesamt | 31,225 % |

Zu beachten ist jedoch, dass lediglich der Gewinn des Unternehmens von den Ertragssteuern erfasst wird. Für das IKT Ost ist zu bedenken, dass es als Unternehmen zwar eine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen muss, welche aber kein Primärziel darstellt. Vielmehr soll mit den zu generierenden Umsätzen eine angemessene Kostenerstattung erfolgen, welche auch zukünftige Investitionen ermöglicht.

Es ist daher davon auszugehen, dass ein Gewinn im Bereich von 2 - 10 % zu erwartenden ist. Damit würden sich die Ertragssteuern bei einem beispielhaften Gewinn von 5 % lediglich mit **1,6 % auf die Endverbraucherpreise** auswirken.

8.3.2 BELASTUNG DURCH UMSATZSTEUER

Mit einer eventuellen Umsatzsteuerpflicht ist auch immer eine Vorsteuerabzugsberechtigung verbunden. Der Umsatzsteuerpflichtige zahlt lediglich die Differenz, welche der eigenen Wertschöpfung entspricht. Dies erfolgt primär durch die eigene Arbeit.

Der zu versteuernde Mehrwert wird daher wesentlich von der Höhe der Personalkosten beeinflusst, für die kein Vorsteuerabzug möglich ist. Basierend auf den Zahlen der IST-Analyse liegt der Personalkostenanteil aller voraussichtlich am IKT Ost beteiligten Träger aktuell bei 46,7 %.

Die Endverbraucherpreise für Leistungen des IKT Ost würden damit bei einer eventuellen Umsatzsteuerpflicht um **8,9 % höher** ausfallen, als ohne Umsatzsteuerpflicht.

¹⁰³ bei angenommener Gewerbesteuer-Messzahl 3,5% und angenommenem Hebesatz von 440%

¹⁰⁴ Solidaritätszuschlag = 5,5% der Körperschaftssteuer

HINWEIS:

Zu beachten ist, dass im jetzigen Planungsstadium noch keine absolute Aussage dazu getroffen werden kann, ob die Leistungen des IKT Ost umsatzsteuerlich relevant sind oder unter die Begünstigung des § 2b Abs. 3 UStG fällt. Insbesondere das Spannungsverhältnis zwischen eventueller Gewinnerzielungsabsicht einerseits (GSt, GewSt) und dass bei den Beistandsleistungen aus umsatzsteuerlicher Sicht die Leistungen des IKT Ost ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden dürfen (§ 2b Abs. 3 Nr. 2 Buchst. c UStG) ist im Rahmen der Umsetzungsplanung durch ein Steuerbüro zu klären!

8.3.3 AUSWIRKUNGEN DER STEUERLAST AUF LEISTUNGSPREISE

Ausgehend von den zuvor genannten Zahlen könnte sich die steuerliche Belastung, abhängig von der Höhe des Jahresgewinns und einer eventuellen Umsatzsteuerpflicht, auf die Leistungspreise wie folgt auswirken:

| bei Gewinn in Höhe von | ohne Umsatz- Steuerpflicht | mit Umsatz- Steuerpflicht |
|------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| 1 % | 0,3 % | 9,2 % |
| 2,5 % | 0,8 % | 9,7 % |
| 5 % | 1,6 % | 10,4 % |

Fazit:

1. Die Leistungspreise des IKT Ost werden Steuerbestandteile enthalten, welche zwischen 0,3 % und 10 % betragen.
2. Die zusätzliche Belastung durch Ertrags- und Umsatzsteuer muss durch höhere Leistungspreise oder Einsparungen kompensiert werden.
3. Der wesentliche Anteil der Steuerpflicht entsteht durch die Umsatzsteuer. Für die Kalkulation der Leistungspreise des IKT Ost wäre es daher von großer Bedeutung, wenn über den § 2b UStG eine Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht erreicht werden könnte.
4. Unabhängig von der Frage der kommunalrechtlichen Zulassung, ist die GmbH unter steuerlichen Gesichtspunkten als Gesellschaftsform nicht zu empfehlen, da hier eine Befreiung der Umsatzsteuerpflicht nach § 2b UStG ausgeschlossen ist.

9 AUSWAHL DER ORGANISATIONSFORM

Für die Wahl der Rechtsform, mit welcher die definierten Ziele des IKT Ost am besten umgesetzt werden können, wurde ein 3-stufiges Auswahlverfahren durchgeführt.

1. Beschränkung auf kommunalrechtlich zulässiger Organisationsformen
2. Betrachtung wesentlicher Kriterien (k.o.-Kriterien)
3. Bewertung nach Wertungskriterien

1. SCHRITT: KOMMUNALRECHTLICH ZULÄSSIGE ORGANISATIONSFORMEN

Möchte sich eine einzelne Gebietskörperschaft wirtschaftlich betätigen, so stehen ihr nach § 68 Abs. 4 der Kommunalverfassung MV hierfür die folgenden Organisationsformen zur Verfügung:

- der Eigenbetrieb
- das Kommunalunternehmen, sowie
- Organisationsformen des Privatrechts.

Somit wären auch GmbH, GmbH & Co KG, Genossenschaft, BGB-Gesellschaft, OHG und KG theoretisch als Rechtsformen für einen kommunalen Wirtschaftsbetrieb denkbar. Praktisch sind jedoch die meisten der vorgenannten privatrechtlichen Formen für das IKT Ost nicht nur ungeeignet, sondern auch nicht zugelassen.

Anders als bei einer einzelnen Körperschaft gelten für die kommunale Zusammenarbeit zwischen mehreren Gebietskörperschaften andere Regelungen, die in § 149 Abs. 1 der Kommunalverfassung MV zu finden sind.

Als mögliche Organisationsformen der kommunalen Zusammenarbeit sind in Mecklenburg-Vorpommern nur

- öffentlich-rechtliche Vereinbarungen,
- Verwaltungsgemeinschaften,
- Zweckverbände und
- gemeinsame Kommunalunternehmen

zulässig Somit scheidet die Organisationsformen des Privatrechts aus der weiteren Betrachtung aus.

2. SCHRITT: BETRACHTUNG WESENTLICHER KRITERIEN

Aus den von der Projektgruppe definierten strategischen Zielen ergeben sich einige Kriterien, die eine wesentliche Bedeutung für das Projekt und damit den Charakter von k.o.-Kriterien haben.

Die wichtigsten Forderungen lauteten:

- a) Der zukünftige IKT Ost soll intern gut zu steuern sein. Daher ist eine eigene Rechtspersönlichkeit unerlässlich.
- b) Der "Einkauf" von IT-Leistungen im IKT Ost muss für die beteiligten Gebietskörperschaften direkt und ohne öffentliche Ausschreibung möglich sein. Daher ist die vergaberechtliche Inhouse-Fähigkeit ein unerlässliches Kriterium an die Organisationsform.
- c) Da Preiserhöhungen durch eine zusätzliche Umsatzsteuerpflicht vermieden werden sollen, kommen nur Organisationsformen in Frage, bei denen die Möglichkeit einer Umsatzsteuerbefreiung nach § 2b UStG möglich wäre.

Sowohl die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, als auch die Verwaltungsgemeinschaft entfalten keine eigene Rechtspersönlichkeit. Neben der schlechten Steuerbarkeit ergeben sich aus beiden Organisationsformen auch vergaberechtliche Probleme hinsichtlich der Inhouse-Fähigkeit.

Eine zusätzliche Umsatzsteuerpflicht würde zu einer voraussichtlichen Kostensteigerung in Höhe von 8,9% führen, welche an die Gebietskörperschaften als Endverbraucher weitergereicht werden müsste. Nach § 2b UStG ist unter bestimmten Umständen eine Umsatzsteuerbefreiung möglich. Dies gilt jedoch nur für juristische Personen des öffentlichen Rechts. Somit fällt die GmbH sowie alle anderen Organisationsformen des Privatrechts spätestens hier aus der weiteren Betrachtung raus.

3. SCHRITT: BEWERTUNG NACH WERTUNGSKRITERIEN

Eine, mit Blick auf die Wahl der zukünftigen Rechtsform, unter den Beteiligten im Dezember 2016 durchgeführten Umfrage ergab die folgenden 10 Wertungskriterien samt Gewichtung:

| | | |
|----|--|-----|
| 1 | Inhouse-Fähigkeit für Gesellschafter | 14% |
| 2 | Organisationsstruktur - Steuerung von Innen | 14% |
| 3 | Finanzierung | 12% |
| 4 | Organisationsstruktur - Steuerung von außen | 11% |
| 5 | Vergaberecht - Dienstleistungen für Dritte | 11% |
| 6 | Steuerrechtliche Aspekte | 10% |
| 7 | Haftungsrisiko | 9% |
| 8 | Aufgabenübertragung / Hoheitliche Betätigung | 7% |
| 9 | Beteiligungsmöglichkeit Dritter | 6% |
| 10 | Dienstherrenfähigkeit | 6% |

Da für die weitere Betrachtung nur noch der Zweckverband und das gemeinsame Kommunalunternehmen übrigbleiben, wurden die beiden Organisationsformen anhand der 10 ausgewählten Kriterien wie folgt bewertet:

| | | Zweckverband | | AÖR | |
|---|-------------|--------------|-----------|---------|-----------|
| | | Wertung | Punkte | Wertung | Punkte |
| Inhouse-Fähigkeit für Gesellschafter | 14% | 5 | 14 | 5 | 14 |
| Organisationsstruktur - Steuerung von Innen | 14% | 2 | 5,6 | 5 | 14 |
| Finanzierung | 12% | 4 | 9,6 | 4 | 9,6 |
| Organisationsstruktur - Steuerung von außen | 11% | 4 | 8,8 | 5 | 11 |
| Vergaberecht - Dienstleistungen für Dritte | 11% | 3 | 6,6 | 4 | 8,8 |
| Steuerrechtliche Aspekte | 10% | 4 | 8 | 4 | 8 |
| Haftungsrisiko | 9% | 1 | 1,8 | 5 | 9 |
| Aufgabenübertragung | 7% | 5 | 7 | 4 | 5,6 |
| Beteiligungsmöglichkeit Dritter | 6% | 5 | 6 | 0 | 0 |
| Dienstherrenfähigkeit | 6% | 5 | 6 | 3 | 3,6 |
| GESAMT | 100% | | 73 | | 84 |

Erläuterung: 5 Wertungspunkte = sehr gut, 0 = nicht vorhanden
Punkte = erreichte Wertungspunkte x Gewichtung x 20
maximal erreichbare Punktzahl = 100

Das gemeinsame Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer AÖR weist für die interkommunale IT-Kooperation daher besten Voraussetzungen. Im Vergleich zum Zweckverband sind hier insbesondere zu nennen:

- Das gemeinsame Kommunalunternehmen ist aufgrund seiner größeren Selbstständigkeit als eigene Rechtspersönlichkeit sowohl im Innen- wie im Außenverhältnis besser und schneller zu steuern als der Zweckverband, der schwerfälliger und bürokratischer ist.
- Es besteht eine klare Trennung zwischen den operativen Aufgaben des Vorstandes und der Kontrollfunktion des Verwaltungsrates. Dem Vorstand können weitreichendere Handlungsspielräume eingeräumt werden, als einem Verbandsvorsteher eines Zweckverbandes, ohne dabei auf strategische und politische Einflussnahme der Gebietskörperschaften als Träger zu verzichten.
- Während der Zweckverband durch die Kommunalverfassung bereits recht stark normiert ist, können Aufgaben, Kompetenzen, Finanzierung- und Haftungsfragen beim gemeinsamen Kommunalunternehmen an die speziellen Erfordernisse einer interkommunalen IT-Kooperation im Gesellschaftsvertrag individuell geregelt werden.
- Die AÖR kann einen Zweckverband als Träger aufnehmen (s. 7.3.4 Vergaberecht)

HANDLUNGSEMPFEHLUNG:

Es wird empfohlen das neu zu gründenden IKT Ost als gemeinsames Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer AÖR zu betreiben, da diese Organisationsform den strategischen Zielen und Anforderungen am besten gerecht wird.

10 FAZIT

Von Kreistagen, Landräten und dem Oberbürgermeister wurde im Frühjahr 2016 der Arbeitsauftrag erteilt, die Möglichkeiten und Chancen einer interkommunalen IT-Kooperation zu evaluieren.

Die beteiligten Gebietskörperschaften führten im April 2016 einen initialen Strukturdialog durch, auf welchem die Leitgedanken, strategischen Ziele und Erwartungen formuliert wurden.

Vor dem Hintergrund struktureller, vergaberechtlicher, steuerrechtlicher sowie wirtschaftlicher Betrachtungen diskutierte die Projektgruppe IKT Ost in den folgenden Monaten intensiv an einer Konzeption für das interkommunale Servicecenter IKT Ost.

Aufgrund der steigenden Komplexität und wachsenden Anforderungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie sehen die beteiligten Körperschaften eine dringende Notwendigkeit zur Kooperation, um

- eine Konsolidierung der Haushalte nicht zu gefährden, da die Mittelfristplanung die steigenden IT-Kosten derzeit nicht abbildet,
- die IT-Services technisch und wirtschaftlich zu optimieren,
- für neue, sich abzeichnende Aufgaben gerüstet zu sein,
- den Bürgern mehr Service zur Verfügung zu stellen und
- langfristig die Wertschöpfung in der Region zu halten.

Durch eine Zusammenarbeit werden folgende positive Effekte erwartet:

- Höhere Qualität der Leistungserbringung in den internen Verwaltungsprozessen.
- Qualitätssteigerung durch Spezialisierung des IT-Personals.
- Leistungsfähigkeit wird durch die Bündelung von Ressourcen gesteigert.
- Steigerung der Auslastung der Investitionen, insbesondere die der Rechenzentren.
- Mit Bündelung von Rechenzentrums-Ressourcen kann Georedundanz auf den Territorien der Gebietskörperschaften hergestellt werden, was zur Steigerung der Sicherheit führt.
- Konsolidierung und Modernisierung von Hardware führt zur Effizienzsteigerung.
- Standardisierung von Software führt zur Effizienzsteigerung.
- Themen mit Nachholbedarf in einzelnen Körperschaften können in der Kooperation beflügelt werden.

Hierzu wurden folgende Kriterien als wesentlich erachtet:

- Die Zusammenarbeit muss auf Basis einer vergaberechtsfreien Inhouse-Fähigkeit erfolgen
- Die auszuwählende Organisationsstruktur muss im Innen- und Außenverhältnis gut steuerbar sein
- Die Finanzierung muss den Bedürfnissen des Projekts IKT Ost angepasst werden können
- Es muss eine Möglichkeit für Kommunen als externe Dritte bestehen Leistungen des IKT Ost vergaberechtsfrei in Anspruch zu nehmen.
- Die durch die wirtschaftliche Betätigung eventuell entstehende zusätzliche Steuerlast sollte möglichst gering sein.

Die angestrebten Ziele können am ehesten in einer neu zu gründenden, gemeinsamen Organisation sinnvoll und effektiv erreicht werden.

Es folgte eine Wirtschaftlichkeitsanalyse auf Basis der IST-Situation und unter Einbeziehung wichtiger zukünftiger Entwicklungen, wie den von den Rechnungshöfen geforderten IuK-Mindestanforderungen.

Die vorliegende Analyse kam zu dem Ergebnis, dass durch eine gemeinsame IT-Kooperation messbare Einsparungen in der IT in Höhe von 8 - 10 % zu erwarten sind.

Zusätzlich werden durch die IT-Kooperation technischen Voraussetzungen geschaffen, um in den Kernverwaltungen Optimierungspotentiale in Höhe von 15 - 30 % zu realisieren.

Des Weiteren ist davon auszugehen, dass aufgrund technologischer und rechtlicher Entwicklungen in den kommenden 5 Jahren mit deutlichen Kostensteigerungen in der IT gerechnet werden muss. So werden in den beteiligten Gebietskörperschaften voraussichtlich 33-44 zusätzliche IT-Stellen notwendig.

Die zu erwartenden erheblichen Kostensteigerungen können durch ein gemeinsames IT-Servicecenter abgemildert werden, da die zunehmenden Anforderungen und gesetzlichen Forderungen an den IT-Betrieb im Rahmen einer interkommunalen IT-Kooperation wesentlich wirtschaftlicher gelöst werden können als in den einzelnen Gebietskörperschaften.

Neben der Betrachtung wirtschaftlicher Aspekte war die Auswahl einer geeigneten Organisationsform, mit welcher die formulierten strategischen Ziele bestmöglich erreicht werden können, ein weiterer Planungsaspekt. Dabei waren die Möglichkeiten der

- wirtschaftlichen Betätigung nach den Vorschriften der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommerns,
- der interkommunalen Zusammenarbeit nach den Vorschriften des Vergaberechts sowie
- der steuerlichen Aspekte nach dem Umsatz- und Ertragssteuerrecht zu prüfen.

Im Ergebnis stellte die Projektgruppe IKT Ost am 9.1.2017 fest, dass ein gemeinsames Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer AöR als Organisationsform für die die Ziele des IKT Ost am besten geeignet ist. Die wesentlichen Gründe für die Wahl der AöR als Rechtsform waren:

- sehr gute Steuerungsfunktion im Innen- und Außenverhältnis
- gute politische Steuer- und Kontrollfunktion der Träger über den Verwaltungsrat
- die Finanzierung kann nach den individuellen Anforderungen im Gesellschaftsvertrag definiert werden
- die vergaberechtliche Inhouse-Fähigkeit ist für die Träger gegeben
- die Erbringung für Dienstleistungen an Dritte (z.B. Kommunen im östlichen MV) ist über den bestehenden Zweckverband eGo-MV oder einen neu zu gründenden Einkaufs-Zweckverband vergaberechtsfrei als Inhouse-Geschäft möglich
- Möglichkeit der Haftungsbegrenzung
- die Integration bestehender Vertragsverhältnisse, Organisationseinheiten und Tochterunternehmen ist im Rahmen einer Voll- oder Teilrechtsnachfolge möglich.

Die Projektgruppe IKT Ost empfiehlt für die weiteren Schritte folgende Zeitschiene:



Die Entscheidungsträger der beteiligten Gebietskörperschaften werden gebeten, die bisherigen Ergebnisse des Projekt IKT Ost in ihren Gremien vorzustellen und einen **Grundsatzbeschluss über die Umsetzung der Interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologien zwischen der Stadt Neubrandenburg und den Landkreisen Mecklenburgische Seenplatte, Vorpommern-Rügen und Vorpommern-Greifswald unter Einbeziehung der Zweckverbandes eGo MV herbeizuführen.**

Gleichzeitig sollen die Verwaltungen der beteiligten Gebietskörperschaften beauftragt werden, die erforderlichen Schritte zur Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit vorzubereiten.

Dazu zählen insbesondere folgende Entwürfe und Planungen:

- a) Satzung des Kommunalunternehmens
- b) öffentlich-rechtlicher Vertrag
- c) Finanzierungsmodell (Ausstattung mit Kapital, Ist-Kostenrechnung, Anschubfinanzierung)
- d) Wirtschaftsplan inkl. Stellenplan
- e) Organisationsstruktur
- f) Umfang der Aufgabenübertragung (Aufgabenkataloge, Kernportfolio)
- g) Regelungen zu den Kompetenzen des Vorstandes und des Verwaltungsrates
- h) Konzept zur Wahrnehmung der politischen Steuerung
- i) Personalüberleitungsverträge der Mitarbeiter
- j) Abstimmung der Satzungs- und Vertragsinhalte mit den zuständigen Aufsichtsbehörden

Die zu erarbeitenden Unterlagen sind den Gremien bis zu den ersten Sitzungen nach der Sommerpause zur Beschlussfassung vorzulegen.