



# **IT-Kooperation Vorpommern-Rügen**

## ***Projektbericht***

## Management Summary

Das Projekt IT-Kooperation wurde von den drei Projektpartnern Landkreis Vorpommern-Rügen, Hansestadt Stralsund und SWS Stadtwerke Stralsund GmbH initiiert.

Ausgangspunkt dieses Projektes war die Erkenntnis, dass die derzeitigen Herausforderungen im Kontext der Informationstechnologie für die Beteiligten in hohem Maße gleich sind. Die alleinige Bewältigung dieser Aufgaben mit den vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen kann mit Blick auf eine stetig wachsende IT-Durchdringung in den Verwaltungsprozessen und Wertschöpfungsketten der kommunalen Unternehmen und öffentlichen Versorger nicht mehr gewährleistet werden.

Die vorhandenen IT-Strukturen sind zu klein, als dass sie ausreichend Potential zur Umsetzung von IT-Projekten und gesetzlichen Anforderungen zuließen. Zudem können die Projektpartner den hierfür notwendigen Spezialisierungsgrad ihrer Fachkräfte nicht vollends aufweisen. Die Vermutung, dass die Herausforderungen der Digitalisierung durch regionale Kooperationen, eingebettet in überregionale Kooperationsverbünde, besser gelöst werden können, wuchs innerhalb des Projektes zu einer gemeinsamen Überzeugung heran.

Die resultierenden Synergiepotentiale konzentrieren sich auf zwei Bereiche. Zum einen die gemeinsame Nutzung von Plattformen und Dienstleistungen. Hier sind die Sekundärpotentiale Kosteneffizienz durch die Harmonisierung der Technologie und Einkaufsoptimierung enthalten. Zum anderen der gemeinsame Aufbau neuer Kompetenzbereiche und die einhergehende Spezialisierung der Belegschaft. Das Projekt- und Prozessmanagement wurden für diesen Bereich als kritische Erfolgsfaktoren zur Effizienzverbesserung der Digitalisierung benannt.

Für die Realisierung der Synergien wurden zwei Kooperationsmodelle im Projekt entwickelt. Eine optimale gesellschaftsbasierte Kooperation bestünde aus zwei Gesellschaften, einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) und einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH). Diese Kombination ist z. B. im Raum Schwerin durch die KSM Kommunalservice Mecklenburg AöR und die Schweriner IT- und Servicegesellschaft mbH bereits realisiert. Es wurden zu diesem Modell die rechtlichen Gegebenheiten aktualisiert und eine Ausgestaltung für die Region Vorpommern-Rügen unter Berücksichtigung der Bedarfe der Ämter und Gemeinden skizziert.

Die Alternative ist eine produktbasierte Kooperation. Sie basiert ausschließlich auf Dienstleistungsverträgen unter den Projektpartnern und nutzt gleichzeitig die regionalen Potentiale. Jeder Partner entwickelt bei strategischer Abstimmung untereinander bedarfsgerechte Lösungen und konzipiert diese auch zur Weiterverwertung in der Region.

Beide Modelle erfüllen die Anforderungen der Sicherung der Mitbestimmung, der Vergabefreiheit und der regionalen Wert- und Synergieschöpfung.

Mit Blick auf alle Rahmenbedingungen ist kurz- bis mittelfristig das Modell der produktbasierten Kooperation zu bevorzugen. Auch unter Berücksichtigung der Ausgangssituation ergibt sich in diesem Modell das beste Aufwand-Nutzen-Verhältnis.

Im Zuge der akuten Herausforderungen, wie der Bereitstellung und der Betreuung regionaler Schul-IT der Projektpartner und die Einführung der Umsatzsteuerpflicht für juristische Personen des öffentlichen Rechts etc. soll auf langwierige gesellschaftsrechtliche Gründungsprozeduren verzichtet werden. Vielmehr sorgen diese Projekte für den Aufbau weiterer Digitalisierungskompetenzen, die aus den Erfahrungen des Projekts das Erfolgskriterium Projekt- und Prozesskompetenz berücksichtigen und produktbasiert gemeinschaftlich angegangen werden sollen.

Der Beitritt des Landkreises Vorpommern-Rügen und der Hansestadt Stralsund in den Zweckverband Elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern wird vor dem Hintergrund einer produktbasierten Zusammenarbeit empfohlen. Die Mitgliedschaft ermöglicht eine ausschreibungsfreie Vergabe von Leistungen und vermeidet Verzögerungen bei der Bearbeitung der angesprochenen Themen.

1	Einleitung .....	8
2	Notwendigkeit und Rahmenbedingungen .....	9
3	Projekt IT-Kooperation V-R.....	10
3.1	Hintergrund und Projektauftrag .....	10
3.2	Situationsbewertung.....	11
3.2.1	Standort .....	11
3.2.2	Notwendigkeit der Kooperation.....	12
3.2.3	Gesetzliche Anforderungen mit starkem IT-Bezug .....	13
3.2.4	Potentiale einer Kooperation .....	14
3.3	Zielsetzung und Vision .....	15
3.3.1	Zielsetzung .....	15
3.3.2	Vision .....	16
3.4	Veränderung der Rolle der IT.....	17
3.4.1	Wahrnehmung der IT .....	17
3.4.2	Herausforderungen und Chancen einer modernen IT für die Verwaltung und das Unternehmen ...	17
4	Projektaufbau und Vorgehensweise .....	18
4.1	Projektaufbau und Berichtswesen.....	18
4.1.1	Projektteam.....	18
4.1.2	Lenkungskreis.....	18
4.1.3	Projektbeirat.....	19
4.1.4	Kreisausschuss und Hauptausschuss .....	19
4.1.5	Projektbudget.....	19
4.2	Vorgehensweise .....	20
4.2.1	Zeitliche Planung .....	21
4.2.2	Analysephase IST-Stände IT .....	21
4.2.3	Analysephase rechtlicher Aspekte.....	23
4.2.4	Lösungskonzeptionsphase .....	24
4.2.5	Projektabschlussphase .....	24
5	IST-Analyse .....	25
5.1	Ausgangslage .....	25
5.1.1	IT-Budget und -Kosten der Projektpartner zu Projektbeginn .....	25
5.1.2	Voraussetzungen und Prämissen der Projektpartner .....	31
5.1.3	Voraussetzungen der kreisangehörigen Städte, Ämter und amtsfreien Gemeinden .....	32
5.1.4	Besonderer Fokus - „Schul-IT in der Region Vorpommern-Rügen“ .....	34
5.2	Konsolidierungspotentiale .....	38
5.2.1	Synergien und Potentiale.....	38

6	Rechtliche Analyse .....	42
6.1	Mögliche gesellschaftliche Organisationsformen einer kommunalen Kooperation .....	42
6.1.1	Auftrag und Auftragsdurchführung.....	42
6.1.2	Anstalt des öffentlichen Rechts (Kommunalunternehmen).....	43
6.1.3	GmbH / GmbH & Co. KG.....	64
6.1.4	Kombinationsmodelle (Anstalt des öffentlichen Rechts und GmbH).....	72
6.1.5	Fazit und Empfehlung bei Wahl eines gesellschaftlichen Kommunalunternehmens .....	75
6.2	Steuerrechtliche Konsequenzen für gesellschaftliche Kooperationsformen.....	75
6.2.1	Auftrag und Auftragsdurchführung.....	75
6.3	Produktbasierte Kooperation.....	91
6.3.1	Ausschreibungsfreie Vergabe von IT-Dienstleistungen im eGo-MV .....	91
7	Soll-Zustand und Handlungsempfehlung.....	93
7.1	Produktportfolio für eine produktbasierte Zusammenarbeit .....	93
7.1.1	Beispiel Projektmanagement .....	93
7.1.2	Beispiel Prozessmanagement .....	94
7.1.4	Beispiel Schul-IT .....	96
8	Fazit.....	97

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1 Projekt IT-Kooperation Vorpommern-Rügen - Eckdaten .....	10
Abbildung 3-2 Landkreis Vorpommern-Rügen und seine Gemeinden .....	11
Abbildung 3-3 Wachsende Anforderung an die kommunale IKT .....	12
Abbildung 3-4 Zielsetzung und Notwendige Veränderungen .....	15
Abbildung 3-5 Überregionale Synergien - Landkreis-übergreifende Kooperation .....	16
Abbildung 4-1 Projektstruktur .....	18
Abbildung 4-2 Klassische Phasen des Projektmanagements .....	20
Abbildung 4-3 Zeitliche Planung Projekt IT-Kooperation .....	21
Abbildung 4-4 Veranstaltete Workshops während des Projektverlaufs .....	22
Abbildung 4-5 Analyse relevanter Rechtsfragen .....	23
Abbildung 4-6 Vorgehensweise Identifikation von Produkten.....	24
Abbildung 5-1 Kostenentwicklung der Projektpartner .....	27
Abbildung 5-2 Ausgangssituation Vergabe von Leistungen .....	31
Abbildung 5-3 Auswertung Städte, Ämter und amtsfreie Gemeinden auf dem Gebiet LK V-R .....	32
Abbildung 5-4 Kreisangehörige Schulen – Landkreis Vorpommern-Rügen .....	35
Abbildung 5-5 Inhalte des MEP und MBKs.....	36
Abbildung 5-6 IT-Aufgaben.....	38
Abbildung 5-7 Fachliche und regionale Potentiale .....	39
Abbildung 6-1 Kombinationsmodell .....	44
Abbildung 6-2 Schaubild zur vergabefreien Zusammenarbeit beim Kombinationsmodell .....	74
Abbildung 6-3 Kombinationsmodell bei einer Mindestbeteiligung.....	75
Abbildung 6-4 Vergabefreie Leistungserbringung für Mitglieder des eGo-MVs.....	91
Abbildung 7-1 Schul-Roll-Out-Planung ausgewählter Gebietskörperschaften in der Region V-R.....	96

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 4-1 Projektbudget .....	19
Tabelle 5-1 IT-Budget der Projektpartner in 2018 .....	25
Tabelle 5-2 Ausgewählte Kostenblöcke der Projektpartner 2018 .....	25
Tabelle 5-3 Personalaufwendungen der Projektpartner in 2018 .....	26
Tabelle 5-4 Kalkulatorische Personalaufwendungen p. a. für Informatikberufe.....	26
Tabelle 5-5 IT-Kosten eines Arbeitsplatzes der Projektpartner .....	28
Tabelle 5-6 KGSt IT-Kosten eines Arbeitsplatzes .....	28
Tabelle 5-7 IT-Kennzahlen der Projektpartner.....	29
Tabelle 5-8 Kosten benötigter IT-Fachkräfte .....	30
Tabelle 5-9 Vergleich Projektpartner mit kreisangehörigen Ämtern und Gemeinden .....	33
Tabelle 5-10 Vorhandene Personalressourcen zur Betreuung der Schulen.....	36
Tabelle 5-11 Perspektivisch benötigte Personalressourcen und Kostenschätzung .....	37
Tabelle 5-12 Service Desk der Projektpartner.....	40
Tabelle 5-13 Betriebskosten eines Service Desks .....	40



## Abkürzungsverzeichnis

<b>AöR</b>	Anstalt des öffentlichen Rechts
<b>DMS</b>	Dokumentenmanagementsystem
<b>DSGVO</b>	Datenschutz-Grundverordnung
<b>eGo-MV</b>	Zweckverband Elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern
<b>EGovG</b>	E-Government-Gesetz
<b>EUC</b>	End User Computing
<b>GIS</b>	Geografisches Informationssystem
<b>HP</b>	Haushaltsplan
<b>HST</b>	Hansestadt Stralsund
<b>IKT</b>	Informations- und Kommunikationstechnologie
<b>KGSt</b>	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
<b>KSM</b>	Kommunalservice Mecklenburg AöR
<b>LK V-R</b>	Landkreis Vorpommern-Rügen
<b>MBK</b>	Medienbildungskonzept
<b>MEP</b>	Medienentwicklungsplan
<b>M-V</b>	Mecklenburg-Vorpommern
<b>OZG</b>	Onlinezugangsgesetz
<b>PMO</b>	Projektmanagement-Büro
<b>PwC</b>	PricewaterhouseCoopers
<b>SIS</b>	Schweriner IT- und Servicegesellschaft mbH
<b>SuS</b>	Schülerinnen und Schüler
<b>UStG</b>	Umsatzsteuergesetz
<b>VZÄ</b>	Vollzeitäquivalent

## 1 Einleitung

Die Transformation von analoger zur digitalen Gesellschaft, einhergehend mit der demografischen Entwicklung, stellt die öffentlichen Verwaltungen und kommunale Unternehmen in der Region Vorpommern-Rügen vor gewichtige Herausforderungen. Ein einfacher, nutzerfreundlicher und effizienter elektronischer Austausch mit den Verwaltungsdiensten gewinnt bei den Bürgern zunehmend an Bedeutung. Die Verlässlichkeit und gewohnte Sicherheit der analogen Welt muss dabei der Maßstab für den kommunalen Digitalisierungsprozess sein. Auf Landes- und Bundesebene wurden diese Herausforderungen erkannt und entsprechende legislative Rahmenbedingungen, wie z. B. das Online Zugangsgesetz und E-Government-Gesetz verabschiedet.

Die Umsetzung dieser Thematiken geschieht bei den Ämtern und Gemeinden in Vorpommern-Rügen, aber auch bei den kommunalen Betrieben in der Region größtenteils im Alleingang und obliegt in den meisten Fällen dem jeweiligen IT-Team vor Ort. Eine effizientere Umsetzung kann in regionalen Kompetenzzentren erfolgen, die Skaleneffekte und die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten optimal verbinden.



## 2 Notwendigkeit und Rahmenbedingungen

Der digitale Wandel stellt die öffentlichen Verwaltungen vor Herausforderungen, die durch Einzelmaßnahmen nicht mehr effizient und aus Bürgersicht nicht immer optimal gelöst werden können. Nicht anders als in einem betriebswirtschaftlichen Unternehmen erfordert der Einzug von Informations- und Kommunikationstechnologien in den Verwaltungsapparat der öffentlichen Behörden und Versorger ein komplexes Zusammenspiel zwischen benötigter Infrastruktur, Hardware, Softwareanwendungen und einhergehenden Prozessen zur Bereitstellung und Betreuung dieser IT-Systeme. Die Anwendung dieser zusehends komplexer werdenden IT-Systeme wird durch die gesetzliche Verpflichtung zur Digitalisierung vertrauter Fachverfahren für die Bürger durch bspw. das E-Government- und das Onlinezugangsgesetz forciert. Damit steigen nicht nur die Kosten für die hierfür benötigte Hard- und Software, sondern auch die Kosten zur Bewältigung verbundener Querschnittsaufgaben, die der Sicherstellung der IT-Betreuung, der IT-Sicherheit und dem Datenschutz dienen.

Die Gemeinden und Ämter, aber auch kommunale Unternehmen, bearbeiten dieses Themenfeld in kleinteiligen Strukturen. Oft fallen sämtliche, zur Implementierung benötigter digitaler Strukturen, verbundenen Tätigkeiten in den Verantwortungsbereich des lokalen IT-Teams. Eine derartige Aufstellung wird der Bedeutung und den Differenzierungsmöglichkeiten dieses Themenfeldes nicht immer gerecht. Vor allem die kleineren Gemeinden und kommunalen Unternehmen sind dadurch im Bestfall noch reaktiv gestaltend tätig. Für größere Gebietskörperschaften wie Landkreise und Städte sind die Herausforderungen heute noch besser handhabbar. Ein proaktives Gestalten findet aber ebenfalls vielerorts nicht statt. Da sich der digitale Wandel spürbar beschleunigt, wird es aber auch in diesen Strukturen immer schwieriger, Schritt zu halten.

Besondere Bedeutung haben dabei die Querschnittsprozesse, wie z. B. das Personalmanagement, die Gebäudebewirtschaftung, die Bereitstellung von IT-Dienstleistungen oder die Erfüllung verpflichtender Dokumentationsanforderungen. Die einzelnen Gebietskörperschaften sind aber in der Regel zu klein, um in diesen Bereichen eine ausreichende Schlagkraft zu erzielen. Einhergehende Aufgaben, die zur Erreichung einer optimalen Produktivität in den operativen Bereichen beansprucht werden, können daher nicht professionell und wirtschaftlich umgesetzt werden. In der Gesellschaft und auch auf Bundes- und Landesebene sind die Chancen der Veränderung erkannt. Es existieren bereits und es entstehen weiterhin Förderprogramme sowie fertige Lösungsangebote auf dem eingangs beschriebenen Themenfeld. Allerdings fehlt es häufig an schlagkräftigen Organisationen oder Verbänden, die diese Lösungen dezentral zu den Angestellten und letztendlich zu den Bürgern in der Region bringen können oder Initiativen aktiv aufgreifen und mitgestalten. Hier sind Kompetenzen und Vorgehensmodelle gefragt, die in den Belegschaften und den organisatorischen Strukturen der kommunalen Verwaltungen auf Grund ihrer Organisationsgröße nicht vorhanden sind bzw. nicht vorhanden sein können.

Der Megatrend Digitalisierung durchdringt, wie demonstriert, viele Bereiche des öffentlichen Lebens und wird eine Neugewichtung einzelner Standort- als auch Wohnortfaktoren nach sich ziehen. Dies bedeutet gleichzeitig für den Lebensraum Vorpommern-Rügen eine große Chance. Sie zu nutzen bedarf eines vorausschauenden, fortschrittlichen und nachhaltigen Umgangs mit den neuen technologischen und methodischen Möglichkeiten, um als letztlich entscheidendes Qualitätskriterium einen von Anfang bis Ende durchdachten Mehrwert für den Bürger zu generieren.

Durch einen kommunalen Verbund oder einer anderen Art kommunaler Zusammenarbeit entsteht die Chance Skaleneffekte im Bereich der IT auszunutzen. Bereits absehbare Kostensteigerungen können so reduziert oder zumindest gedämpft werden. Durch eine auf vielen Schultern getragenen Professionalisierung und Konsolidierung kommunaler IT rücken Ziele einer verbesserten Kundenbeziehung mit den Bürgern sowie eine vollständige Bedienung der „Mindestanforderungen an IT der Rechnungshöfe“ aller Kommunen in der Region in greifbare Nähe. Eine Komplettlösung könnte entstehen, die weit über die reine Erbringung einer IT-Dienstleistung hinausgeht.

## 3 Projekt IT-Kooperation V-R

### 3.1 Hintergrund und Projektauftrag

Das Projekt IT-Kooperation wurde von den drei Projektpartnern Landkreis Vorpommern-Rügen, Hansestadt Stralsund und SWS Stadtwerke Stralsund GmbH initiiert. Es ist legitimiert durch den Kreistagsbeschluss KT 393-23/2018 vom 01.10.2018, dem Bürgerschaftsbeschluss 2018-VI-09-0885 vom 08.11.2018 und dem Beschluss des Wirtschaftsplans der SWS vom 16.10.2018.

Mit dem Projekt IT-Kooperation wird das gemeinsame Ziel verfolgt, auf kommunaler Ebene eine wirtschaftliche und auf Langfristigkeit angelegte regionale Kooperationslösung zu entwickeln. Ob und in welcher Form dies geschehen kann, galt es in diesem Projekt zu prüfen. Als Anforderung stand fest, dass eine Kooperation durch ihren organisatorischen Aufbau die Interessen der Projektpartner sichert, Prozesse nicht verlangsamt und hinsichtlich anstehender Herausforderungen, u. a. der Kompetenzbündelung, Nachwuchssicherung und dem Betrieb einer zukunftssicheren, skalierbaren IT, eine sehr gute Umsetzungsmöglichkeit bieten muss.

Die Region möchte durch eine verstärkte Zusammenarbeit öffentlicher Stellen aktiver Mitgestalter der sich entwickelnden E-Government- und Digitalisierungsinitiativen in Mecklenburg-Vorpommern werden.

Mit dem Projektauftrag verbunden ist auch die Evaluierung der Möglichkeit zur Erbringung von Dienstleistungen zur Unterstützung der Gemeinden im Landkreis Vorpommern-Rügen.

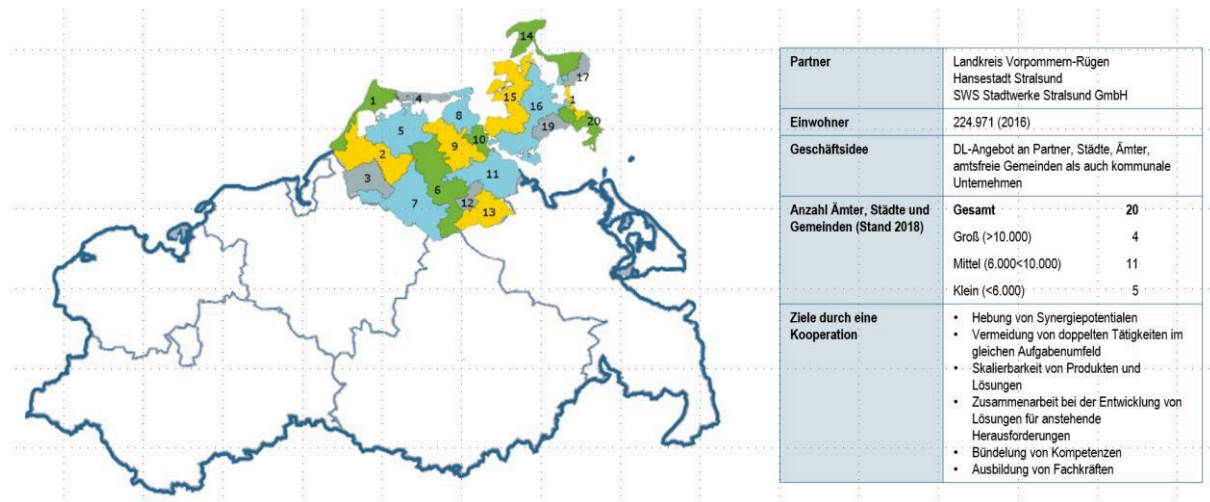


Abbildung 3-1 Projekt IT-Kooperation Vorpommern-Rügen - Eckdaten

## 3.2 Situationsbewertung

### 3.2.1 Standort

In Mecklenburg-Vorpommern lebten gemäß dem Landesamt für innere Verwaltung - Statistisches Amt in 2019 etwa 1.609 Mio. Einwohner in sechs Landkreisen und zwei kreisfreien Städten. Der Landkreis Vorpommern-Rügen mit der Hansestadt Stralsund als Tor zur Insel Rügen, ist mit seinen etwa 225 Tsd. Einwohnern vor allem vom Tourismus geprägt.

Damit beschränkt sich der Nutzen kommunaler Services nicht ausschließlich auf Bürger des Landkreises, sondern ist wesentlicher Bestandteil zur Sicherstellung der dauerhaften Attraktivität des Tourismusstandortes Vorpommern-Rügen für Bürger und Touristen.

Daher ist es wichtiger denn je, regional stark aufgestellt zu sein und durch Nutzung standortspezifischer Potentiale das notwendige Know-how, die Wertschöpfung und die Entscheidungsgewalt in einer zukunftsfähigen Kooperation zu bündeln.

In Stralsund sind sowohl der Landkreis Vorpommern-Rügen, die Hansestadt Stralsund als auch die Stadtwerke Stralsund mit Ihren Kernstandorten vertreten. Zudem besteht mit der Hochschule Stralsund der Zugang zu hochqualifizierten Nachwuchskräften in unmittelbarer Nähe.

Mit dem Maker Port, der IT-Lagune, der Wirtschaftsakademie Nord oder auch der WBS Training AG sind zudem privatrechtliche IT-Unternehmen stark vertreten, die sowohl bezüglich der Fachkräftegewinnung und -Ausbildung als auch für die Umsetzung anstehender Projekte als attraktive Partner angesehen werden können.



Abbildung 3-2 Landkreis Vorpommern-Rügen und seine Gemeinden

### 3.2.2 Notwendigkeit der Kooperation

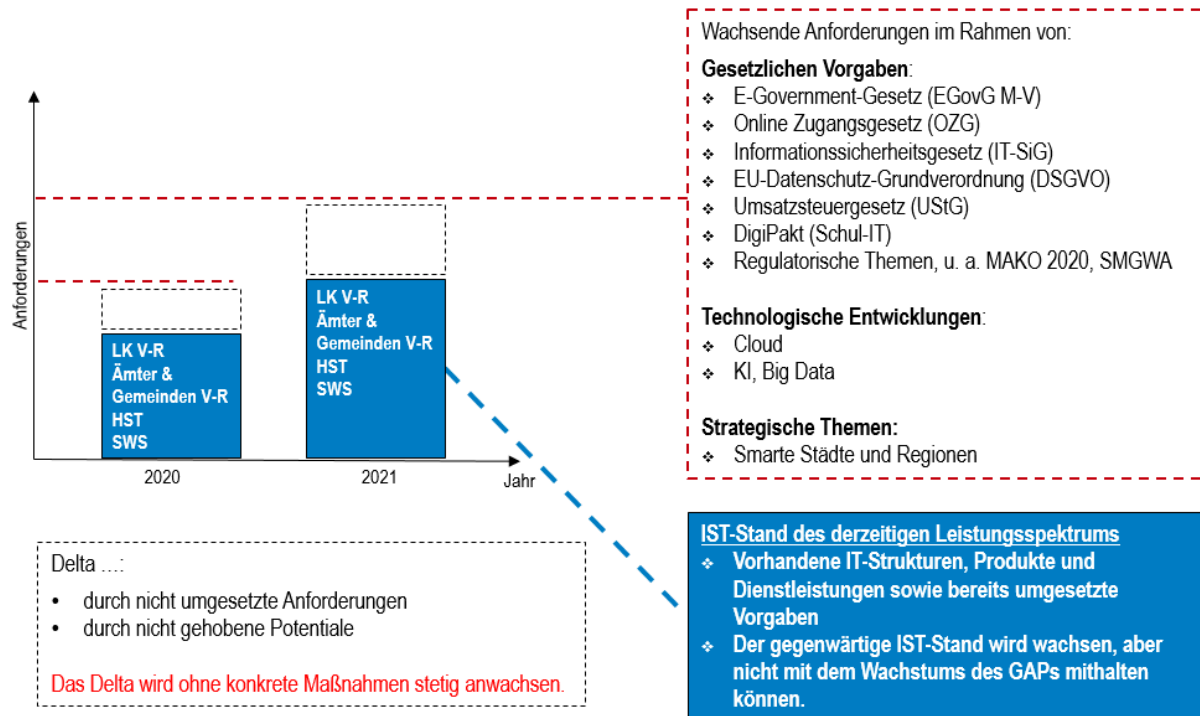


Abbildung 3-3 Wachsende Anforderung an die kommunale IKT

Das Delta<sup>1</sup> zwischen den vorhandenen IT-Strukturen, angebotenen Produkten sowie bereits umgesetzten Anforderungen zu den tatsächlich notwendigen Strukturen und ausstehenden nicht umgesetzten Anforderungen an öffentliche Verwaltungen und Versorger werden permanent größer. Hintergrund ist die stetig wachsende Komplexität der Anforderungen, deren Auswirkungen auf bestehende IT-Landschaften sowie die immer kürzer werdenden zeitlichen Implementierungsvorgaben durch den Gesetzgeber. Der daraus entstandene Aufgabenstau zur gesetzeskonformen Umsetzung von Anforderungen in den regionalen Gebietskörperschaften, bspw. aus dem EGovG und OZG, ist immens.

Den Verwaltungen und Betrieben fehlt es oftmals an spezialisierten IT-Kräften, die entweder nicht angeworben werden können oder schlichtweg, speziell bei kleineren Kommunen, nicht finanzierbar sind.

Angesichts der Ähnlichkeit der resultierenden Aufgaben stellen gegenwärtig einige Landkreise in der Bundesrepublik Deutschland die Überlegung an, im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie, verstärkt zusammen zu arbeiten. Mit der Bündelung von Ressourcen in kooperativen Anstrengungen sollen so Doppelaufwendungen vermieden, Skaleneffekte gehoben und die notwendige Schlagkraft gegenüber externen Dienstleistern erreicht werden.

Welche Form eine Zusammenarbeit von kommunalen Gebietskörperschaften annimmt, hängt von den regionalen Voraussetzungen, der Tiefe der angestrebten Zusammenarbeit, der politischen Unterstützung und letztlich der grundsätzlichen Machbarkeit der jeweiligen Lösungsoption ab.

<sup>1</sup> Identifizierung strategischer und operativer Lücken

Der Landkreis Ludwigslust-Parchim betreibt bspw. seit 2013 zusammen mit der Landeshauptstadt Schwerin in Form der KSM AöR<sup>2</sup> eine gesellschaftliche Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften. Eine ähnliche Lösung existiert auch in den östlichen Landesteilen Mecklenburg-Vorpommerns. Hier haben die Stadt Neubrandenburg, die Landkreise Vorpommern-Greifswald und Mecklenburgische Seenplatte gemeinsam die IKT-Ost AöR<sup>3</sup> gegründet.

Gesellschaftliche Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften können ein Weg zur gesetzeskonformen Aufgabenerfüllung sein. Es kommen hierfür sowohl die Beteiligung an einer bereits vorhandenen Kooperation, wie bspw. an der KSM AöR oder der IKT-Ost AöR, als auch die Gründung einer selbstbestimmten eigenen Organisation infrage.

### 3.2.3 Gesetzliche Anforderungen mit starkem IT-Bezug

Nach einer Erhebung des statistischen Bundesamtes im Jahr 2018 nutzt bereits jeder zweite Bürger der Bundesrepublik Deutschland das Internet zur Kontaktaufnahme mit diversen Behörden.<sup>4</sup> Zudem ist die große Mehrheit der Befragten einer Bitkom-Umfrage der Meinung, dass die meisten Behördengänge problemlos auch online erledigt werden könnten.<sup>5</sup> Im Zuge dieses digitalen Trends hat die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern, Kommunen, kommunalen Spitzenverbänden und Verbänden 2872 Schriftformerfordernisse im Verwaltungsrecht des Bundes auf den Prüfstand gestellt. Die Überprüfung hat ergeben, dass in 586 Fällen künftig auch niedrighschwellige elektronische Verfahren zum Einsatz kommen können.<sup>6</sup>

Mit dem E-Governmentgesetz (EGovG, Beschluss in 2013) brachte die Bundesregierung entsprechende legislative Anforderungen auf den Weg. Die vereinfachte Kommunikation unter der Nutzung von elektronischer Informations- und Kommunikationstechnologie zwischen öffentlicher Verwaltung und Bürgern bzw. Unternehmen ist Kern des EGovG. Enthalten sind beispielsweise Erleichterungen beim elektronischen Bezahlen und bei elektronischen Nachweisen sowie Regularien zur elektronischen Aktenführung.

Eine weitere rechtliche Rahmenbedingung zur digitalen Verwaltungsmodernisierung ist das Online Zugangsgesetz (OZG, Beschluss in 2017). Bund und Länder sind bis spätestens 2022 verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Die Umsetzung von bisher 575 Leistungsbündel wird die Länder und Kommunen vor immense Herausforderungen stellen.

Der Wandel von der analogen hin zur digitalen Welt bei den öffentlichen Stellen der Bundesländer, Landkreise und Gemeinden resultiert in einer immer größer werdenden elektronisch gespeicherten Datenmenge. Ein gesetzlicher Themenschwerpunkt ist daher der Datenschutz und die Datensicherheit personenbezogener Daten, der auf europäischer Ebene durch die Datenschutz-Grundverordnung (EU-DSGVO, Beschluss in 2016) geregelt ist. Die EU-DSGVO zieht einen erhöhten Aufwand für die Datendokumentation und die Risikoabschätzung aller Datenverarbeitungsprozesse in den Gebietskörperschaften und kommunalen Eigenbetriebe nach sich.

Mit dem Startschuss zur Umsetzung des DigitalPakts Schule in MV ist ein weiteres Digitalisierungskapitel eröffnet worden, welches vor allem die Schulträger im Land seit 2019 stark beschäftigt. Zwar ist der DigitalPakt MV keine gesetzliche Anforderung, aber er bietet die Chance die digitale Ausstattung aller Schulen in der Region Vorpommern-Rügen voranzubringen. Neben dem Aufbau oder der Verbesserung der digitalen Vernetzung in Schulgebäuden und auf dem Schulgelände sind das schulische WLAN, Anzeige- und Interaktionsgeräte wie z. B. Whiteboards, digitale Arbeitsgeräte oder schulgebundene mobile Endgeräte sowie der Betrieb, Support und Wartung der Schul-IT zentrale Aufgabenschwerpunkte.

<sup>2</sup> Kommunalservice Mecklenburg Anstalt des öffentlichen Rechts

<sup>3</sup> Informations- und Kommunikationstechnologien Ost Anstalt des öffentlichen Rechts

<sup>4</sup> Statistische Bundesamt - Pressemitteilung Nr. 267 vom 12. Juli 2019

<sup>5</sup> Bitkom - Staat 4.0 - Verwaltung hinkt Bürgerwünschen hinterher

<sup>6</sup> Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat



### 3.2.4 Potentiale einer Kooperation

Das Potential der Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene liegt ganz wesentlich in den Synergieeffekten:

1. **Strategie** – Die zukünftigen Anforderungen an die IT sind auf kommunaler Ebene in vielen Punkten gleich. Eine systematische Nutzung der vorhandenen Ressourcen auf Basis einer auf die Organisationsbelange angepassten und kommunizierten IT-Strategie, bietet wesentlichen Mehrwert zum Status quo.
2. **Organisation** – Die Lösung komplexer Probleme in öffentlichen Stellen erfordert ein Umdenken. Die Abstimmung von Geschäfts- und Verwaltungsprozessen mit der IT und IT-Servicemanagementprozessen ist wichtiger denn je und benötigt Zusehens die Bildung interdisziplinärer Arbeitsgruppen. Netzwerk-Organisationen erlauben informellen Austausch untereinander und sind ein wichtiger Bestandteil erfolgreicher Innovationskultur.
3. **Prozesse** – Die Anforderungen an und die Notwendigkeit zur Automatisierung sowie Digitalisierung von Fachverfahren und Geschäftsprozessen setzt voraus, dass Prozessabläufe bekannt und bestenfalls optimiert sind. Die Prozessanalyse und /-optimierung sind wesentliche Bestandteile der zukünftigen Tätigkeit in der IT. Sie erfordern spezielles und aktuell oftmals nicht ausreichend vorhandenes Know-how.
4. **Personalentwicklung** – Die Attraktivität des Arbeitsplatzes ist heutzutage ein wesentlicher Faktor zur Personalgewinnung und Personalbindung. Themenvielfalt in der täglichen Arbeit, moderne Arbeitsmethoden sowie eine kontinuierliche Weiterbildung sind elementare Faktoren bei der Wahl des Arbeitsplatzes.
5. **Kundenbeziehung** – IT ist ein Werkzeug, welches immer häufiger im Erstkontakt mit Bürgern zum Einsatz kommt. Durch Standardisierung, gemeinsame und ganzheitliche Lösungsansätze kann ein wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Kundenbeziehung sowie der Akzeptanz neuer Technologien geleistet werden.
6. **Wirtschaftlichkeit** – Durch eine standardisierte, konsolidierte IT, effizienten Ressourceneinsatz und Kompetenzbündelung können neben qualitativen und quantitativen Ergebnissteigerungen auch positive wirtschaftliche Effekte erzielt werden. Hiermit ist nicht ausschließlich die Reduzierung der IT-Kosten im Allgemeinen, sondern die Reduzierung der Mehraufwendungen des Einzelnen für anstehende IT-Aufgaben gemeint.

Mit Potentialen gehen immer auch Risiken einher, die an dieser Stelle nicht unbedacht bleiben sollen. Die Zusammenführung unterschiedlich gewachsener IT-Strukturen und heterogener IT-Technik ist sowohl technisch als auch menschlich hoch komplex.

Die Aufgabe der bisher gelebten Souveränität bzgl. der IT in einer Zeit, in der immer größere Abhängigkeiten aller Geschäftsprozesse von IT entstehen, erfordert Mut und klare Regelungen der Zusammenarbeit.

Die eigenen Ziele und Notwendigkeiten müssen innerhalb einer Kooperation sowohl gewürdigt als auch in Einklang mit Anforderungen anderer Partner gebracht werden. Dahinter verbirgt sich ein Veränderungsprozess mit nicht zu unterschätzenden Gefahren, der nur durch gemeinschaftliches Handeln zielführend gestaltbar ist.

### 3.3 Zielsetzung und Vision

#### 3.3.1 Zielsetzung

Die Zielsetzung der Gebietskörperschaften Landkreis Vorpommern Rügen und Hansestadt Stralsund sowie darüber hinaus der SWS Stadtwerke Stralsund GmbH ist es, die eigenen Organisationen bestmöglich auf die anstehenden Herausforderungen auf dem Gebiet der IT vorzubereiten und in die Lage zu versetzen, diese nachhaltig, proaktiv, effektiv und im Sinne der Bürger zu bewältigen. Die öffentlichen Kommunalverwaltungen auf dem Gebiet des Landkreises Vorpommern Rügen sollen durch Bündelung von gleichen bzw. sehr ähnlichen Tätigkeiten und Strukturen doppelte Anstrengungen und Aufwendungen zukünftig vermeiden.

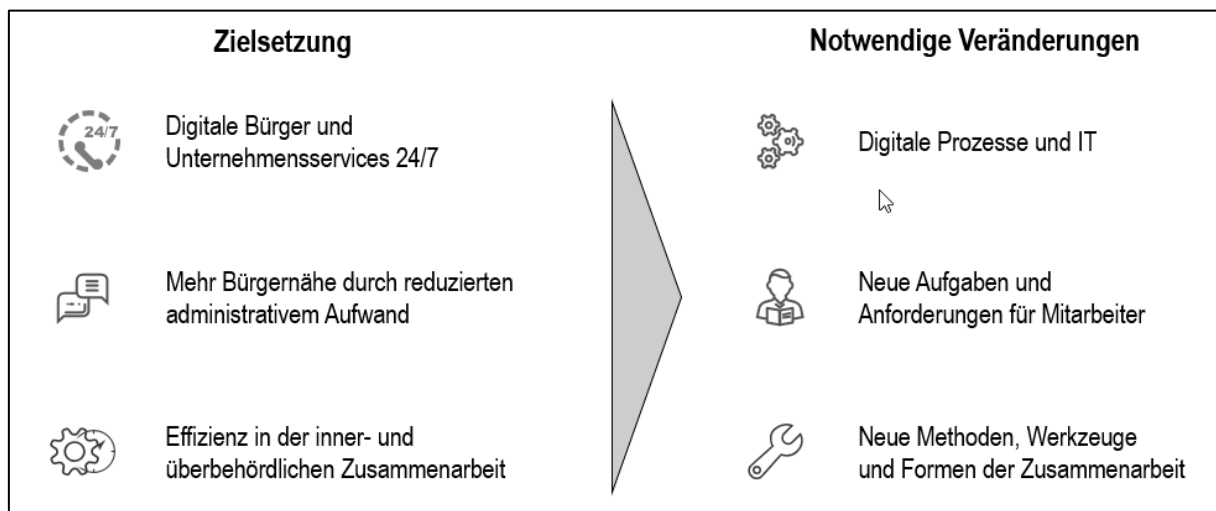


Abbildung 3-4 Zielsetzung und Notwendige Veränderungen

Es gilt einen Weg der interkommunalen Zusammenarbeit zu schaffen:

- die sich konsequent dem Kundennutzen verschreibt,
- die die Kompetenz besitzt, Prozesse nach aktuellen Methoden zu analysieren, zu optimieren und Verbesserungen zu implementieren, sowie teilweise zu betreiben,
- die durch eine breite Kundenbasis Skaleneffekte, wie z. B. eine Kostenreduzierung durch Einkaufskonzentration, bei gleichzeitiger mittelfristiger Verbesserung der Qualitätswahrnehmung verwirklichen kann,
- die Vorteile einer persönlichen, regionalen Kundenbetreuung durch neue digitale Schnittstellen realisiert,
- die Vorgehensmodelle und Methoden beherrscht, die heute schon breite Anwendung finden, um die Vielfalt der Optionen und der neuen technischen Möglichkeiten für die Anwender nutzbar zu machen, (hier sind Projektmanagementmethoden, Serviceorientierung und zum Teil Innovationsmethoden, wie Design Thinking zu nennen)
- die ihre Entscheidungen über Datenerfassung und Kennzahlen argumentiert und damit auch am messbaren Kundennutzen ausrichten kann,
- die langfristig weiteren Gebietskörperschaften einheitliche Prozesse und Dienstleistungen anbietet,
- die über klar definierte Anbindungspunkte eng mit den Organisationen der Auftraggeber verbunden ist,
- die regionale Gemeinschaftsprojekte begleitet und damit regionale Kooperation institutionalisiert,
- die direkt, wie auch indirekt, Impulse zur Erneuerung in die Region und an Dritte erzeugt,
- die durch öffentliche Förderung in der Startphase unterstützt wird.



### 3.3.2 Vision

Die Kooperation mit landkreisübergreifenden sowie mit landkreiszugehörigen Unternehmen und Verbänden ist eine Alternative zu eigenständig entwickelten Lösungen der einzelnen Gebietskörperschaften.

#### Erhöhung der eigenen Erfolgchancen

Neben den eigenen Möglichkeiten Produkte und Services zu generieren, bringt der Zukauf von am Markt bereits etablierten und im Nutzen beim Endkunden/Bürger bestärkte Lösungen eine deutliche Erhöhung der Chance auf unternehmerischen Erfolg bei den, an einer Zusammenarbeit interessierten, kommunalen Unternehmen der Region. Ein gezielter und abgestimmter Zukauf von fertigen Lösungen kann durch die gebündelten Ressourcen der Kooperation schnell und effizient skaliert werden.

#### Eigene Skaleneffekte

Die Erweiterung des Leistungsportfolios und damit die Entwicklung neuer Produkte erfordert freie Kapazitäten, die teilweise bei den Projektpartnern, besonders aber bei den öffentlichen Verwaltungen, nicht vorhanden sind. Eine auf mehreren Schultern geteilte Zusammenarbeit, bspw. bei der Entwicklung digitalisierter Verwaltungsfachverfahren, sinken die Durchschnittskosten für eine Eigenentwicklung und den hierfür erforderlichen personellen Aufwand der einzelnen Gebietskörperschaft. Analysen und ausgearbeitete Konzepte müssen dann nur einmal ausgearbeitet und Ergebnisse anschließend an die Projektpartner übergeben werden. Ähnliches gilt beim Einkauf von fertigen Lösungen und relevanten Dienstleistungen zur Bereitstellung und Betreuung im Bereich der kommunalen IKT. Die optimale Realisierung von Skaleneffekten bedingt die Notwendigkeit der Vereinheitlichung von technischen Infrastrukturen, Anwendungen und operativen IT Prozessen.

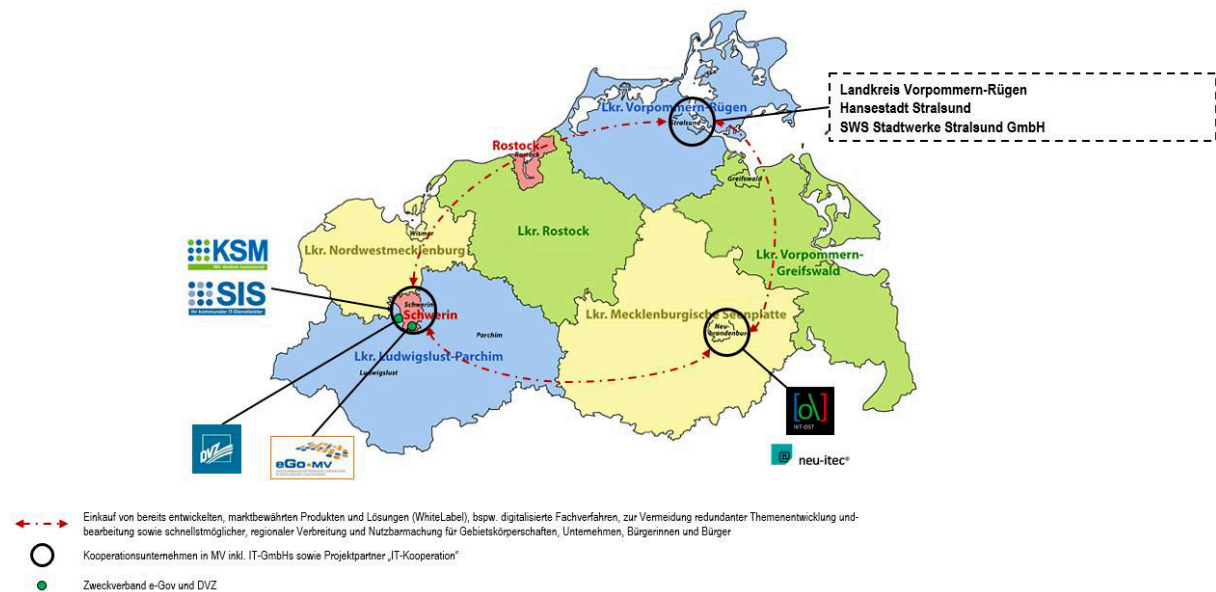


Abbildung 3-5 Überregionale Synergien - Landkreis-übergreifende Kooperation

## 3.4 Veränderung der Rolle der IT

### 3.4.1 Wahrnehmung der IT

Die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen, nicht nur bezüglich Geschwindigkeit und Zuverlässigkeit, zeigen, dass die IT schon jetzt, weit über die Erfüllung definierter Anforderungen hinaus, als Innovator gefragt ist. Die bestehenden Fachverfahren und Businessprozesse werden sukzessive automatisiert und der Druck, in Zeiten des digitalen Wandels, mit attraktiven Angeboten und Services den Bürger und Kunden zu bedienen, steigt stetig an. Neue Lösungen müssen entwickelt werden, um auch zukünftig Schritt zu halten.

Die reine Unterstützung bei der Implementierung von Anwendungen oder der Automatisierung von Geschäftsprozessen wird zukünftig nur ein Teil des IT-Basisgeschäfts sein. Die Anwendung moderner Methoden, wie ITIL und SCRUM ist mittlerweile Standard einer modernen IT und bringt schon heute spürbare Qualitätssteigerungen. In den Mittelpunkt der zukünftigen IT rückt mehr und mehr der Anwender und dessen tatsächlich erlebbarer Mehrwert und Nutzeffekt eines bereitgestellten Service. Hierin liegt ein enormes Entwicklungspotential, welches jedoch nur durch veränderte Formen der Zusammenarbeit und der Anwendung moderner Vorgehensweisen, Methoden und Werkzeuge vollends zur Geltung kommt. Die IT ist schon jetzt häufig der Treiber für neue Ideen und wird zwangsläufig wesentlicher Bestandteil der Wertschöpfung werden und sich weiter mit der Evolution organisatorischer Kernprozesse mitentwickeln.

Umso wichtiger ist es, dass IT in der Verwaltung und im Unternehmen nicht mehr nur als unterstützender Technologielieferant, sondern als wesentlicher strategischer Partner angesehen und auch als strategische, organisatorische Einheit geführt wird. Nur so ist es möglich, den Anforderungen proaktiv zu begegnen, zeitnahe Entscheidungen herbei zu führen und neben Sicherheitsaspekten auch Effizienz- und Effektivitätssteigerungen in der Verwaltung und im Unternehmen durch IT zu ermöglichen.

### 3.4.2 Herausforderungen und Chancen einer modernen IT für die Verwaltung und das Unternehmen

Der stetig wachsende Bedarf an IT ist mit vorhanden personellen und finanziellen Ressourcen perspektivisch nicht mehr abzudecken. Einzelne Facetten der IT sind jedoch differenziert hinsichtlich der Kostenentwicklung zu betrachten.

Reine Hardwarekomponenten verzeichnen in den letzten Jahren keinen nennenswerten Kostenanstieg. Tatsächlich sind, wenn auch geringfügig, rückläufige Preisentwicklungen feststellbar. Die zukünftige IT ist jedoch weniger auf klassische Hardware und Infrastruktur zu reduzieren, sondern krieert, verursacht durch den technischen Fortschritt und resultierender Implementierung neuer Technologien wie Cloud-Dienste, Künstliche Intelligenz und Vernetzung anderer Elemente, zunehmend neue Tätigkeitsfelder. Hersteller und Lieferanten passen sich diesen Entwicklungen an und stellen sukzessive ihre Preismodelle um. Dies hat zur Folge, dass langfristig auch Technologie nicht zur Reduzierung der IT-Kosten führt.

Die Fachkraft wird zukünftig mehr denn je in den Fokus der IT-Leistung rücken. Spezialisierung, Arbeitsteilung und Flexibilität gegenüber neuer Technologien zeichnen das Profil. Die Verzahnung in der Zusammenarbeit mit Fachabteilungen wird zunehmen und erfordert neben Fachwissen auch ein hohes Maß an Kundenorientierung. Diese Fachkräfte müssen entweder zu hohen Konditionen angeworben oder innerhalb der eigenen Organisation aufgebaut, aus- und weitergebildet werden. Diese Hürde ist für die Verwaltung und die meisten Unternehmen aufgrund der eigenen Größe der IT und aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu groß bzw. kaum selbstständig überwindbar.

Insgesamt ermöglicht eine moderne und zukunftsweisende IT positive Kosteneffekte in der Verwaltung. Diese sind jedoch niemals direkt in der IT zu verzeichnen, sondern in Form von optimierten Prozessen, attraktiven Services und Nutzeneffekten in den Fachabteilungen und beim Anwender/Kunden/Bürger spürbar.

## 4 Projektaufbau und Vorgehensweise

Ausgehend von den Beschlüssen im Kreistag<sup>7</sup> und in der Bürgerschaft<sup>8</sup> hat ein dreiköpfiges Projektteam bei den Stadtwerken Stralsund das Thema „IT-Kooperation“ im Landkreis Vorpommern-Rügen über einen Zeitraum von 12 Monaten beleuchtet und in Zusammenarbeit mit Vertretern des Landkreises Vorpommern-Rügen, der Hansestadt Stralsund und externen Dienstleistern ein Lösungskonzept entwickelt, dessen Grundlage und Ergebnis im Folgenden näher erläutert wird.

### 4.1 Projektaufbau und Berichtswesen

Das Projekt wird nach gängigen Projektmanagementprinzipien strukturiert. Eine Übersicht ist in Abbildung 4-1 dargestellt.

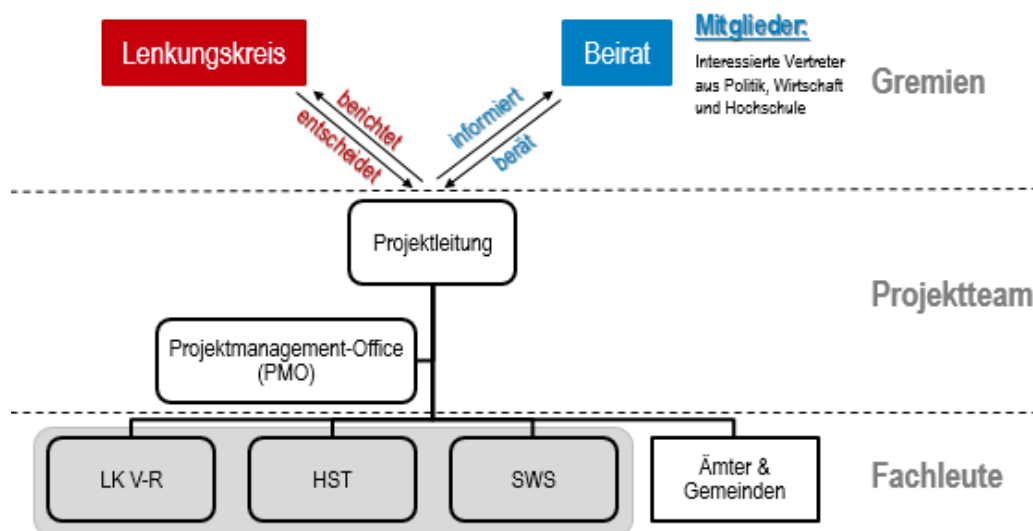


Abbildung 4-1 Projektstruktur

#### 4.1.1 Projektteam

Projekträger sind die Stadtwerke Stralsund. Diesbezüglich wurde ein separates Projektteam aus einem Mitarbeiter, einer zeitlich befristeten Stelle und einem Werkstudenten gebildet.

#### 4.1.2 Lenkungskreis

Neben dem Projektteam wurde ein Lenkungskreis, bestehend aus jeweils einem Vertreter des Landkreises Vorpommern-Rügen, der Hansestadt Stralsund sowie den Stadtwerken Stralsund gebildet. Die Aufgaben des Lenkungskreises beinhalteten die Freigabe von Projektmitteln, die Überwachung des Projektfortschrittes anhand des Phasenplans sowie die Überwachung der Einhaltung der Projektziele bei der Umsetzung des Projektes.

<sup>7</sup> Beschlussvorlage des LK-VR BV/2/0502

<sup>8</sup> Beschlussvorlage der HST: B 0033/2018

#### 4.1.3 Projektbeirat

Neben dem Lenkungskreis wurde auch ein Projektbeirat einberufen, der quartalsweise durch das Projekt über den Projektfortschritt informiert wurde. Der Projektbeirat hatte eine beratende Funktion gegenüber dem Projekt und dem Lenkungskreis, um die Projektzielerreichung zu fördern. Zudem repräsentierten die Beiratsmitglieder Kunden- und Lieferantensichtweisen und fungierten als Multiplikator zur Kommunikation von Anregungen aus dem regionalen Umfeld in das Projekt und von Projektergebnissen aus dem Projekt.

Folgende Zusammensetzung des Beirats wurde festgelegt:

- Landkreis Vorpommern-Rügen – ein(e) Fachbereichsleiter(in)
- Hansestadt Stralsund – ein(e) Amtsleiter(in)
- Stadtwerke Stralsund Gruppe – ein(e) Bereichsleiter(in)
- Ein(e) Bürgermeister(in) einer Kommune aus dem Landkreis Vorpommern-Rügen
- Ein(e) Vertreter(in) der IT Lagune
- Ein(e) Professor(in) der Hochschule Stralsund
- Ein(e) Vertreter eines im Landkreis Vorpommern-Rügen tätigen IT Dienstleisters
- Bis zu drei interessierte Vertreter(innen) aus dem Kreistag Vorpommern-Rügen
- Bis zu drei interessierte Vertreter(innen) aus der Bürgerschaft der Hansestadt Stralsund

#### 4.1.4 Kreisausschuss und Hauptausschuss

Regelmäßig wurde im Kreisausschuss des Landkreises Vorpommern-Rügen sowie im Hauptausschuss der Hansestadt Stralsund über das Projekt informiert.

#### 4.1.5 Projektbudget

Das Projektbudget belief sich auf 219.000,00 €. Der Betrag setzte sich jeweils aus Zuwendungen des LK V-R und der HST in Höhe von brutto 73.000,00 € und Eigenmitteln der SWS in Höhe von netto 73.000,00 € zusammen. Das Projektbudget wurde von der SWS verwaltet und steuerrechtlich behandelt.

Netto	LK V-R	HST	SWS	Insgesamt
<b>Projektbudget (netto)</b>	61.344,54 €	61.344,54 €	73.000,00 €	195.689,08 €

*Tabelle 4-1 Projektbudget*

Die Vergabe von Projektmitteln an Dritte erfolgte durch die SWS nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung. Die SWS berichtete monatlich über den Stand der Projektmittel in tabellarischer Form, so dass die noch verfügbaren Mittel und die bereits entstandenen Kostenpositionen ersichtlich waren. Auf Anforderung gewährte die SWS den Projektpartnern auch Einsicht in die jeweiligen Eingangsrechnungen.

## 4.2 Vorgehensweise

Zur Identifikation potentieller Mehrwerte einer kooperativen Zusammenarbeit, im Vergleich zum weiterhin eigenständigen Vorgehen einer jeden Organisation, wurden bewährte Praktiken, Vorgehensweisen und Methoden aus dem Gebiet des Projektmanagements angewandt. Das Projekt durchlief, die in Abbildung 4-2 (Seite 20) dargestellten klassischen Projektphasen.



*Abbildung 4-2 Klassische Phasen des Projektmanagements*

Nach der Projektinitiierung durch die erwähnten Projektpartner in Form von Beschlüssen, Gründung eines für den zu erwartenden Aufwand geeignet großen Projektteams und dem Abschluss des Projektvertrags zur Regelung der operativen Fragen, wurden die darauf folgenden Projektphasen und Arbeitspakete definiert. Das Projekt startete mit einem „Kick-off“ Workshop der Projektpartner, um erste Blickwinkel, Vorstellungen aber auch Konfliktpotential der Interessengruppen kennenzulernen und den Lösungsraum gemäß diesen ersten Erkenntnissen abstecken zu können.

Grundsätzliches Ziel dieses Vorgehens war es, für die Bearbeitung vorhandener und zukünftiger Anforderungen sowie für die Lösung von Problemen, passende Services und Angebote zu entwickeln (siehe Abbildung 4-6 auf Seite 24). Diese sollten im Vergleich zur eigenständigen Umsetzungs- und Lösungsfindung in qualitativer und quantitativer Hinsicht deutliche Verbesserungspotentiale bieten und speziell beim Leistungsempfänger spürbaren Nutzen (Mehrwert) stiften. Potentielle Formen einer kommunalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der IKT sollten in diesem Zusammenhang zudem auf ihre grundsätzliche Machbarkeit untersucht werden. Die Machbarkeitsuntersuchung betrachtete kommunale-, vergabe-, arbeits- und steuerrechtliche Aspekte verschiedener Organisationsmodelle.

## 4.2.1 Zeitliche Planung

Die operative Bearbeitung des 12-monatigen Projekts begann am 01.04.2019 und endete am 31.03.2020. Insbesondere wird in diesem Projektbericht auf die Projektbestandteile Analyse, Lösungskonzeption und Projektabschlussphase näher eingegangen (siehe Abbildung 4-3 auf Seite 21).

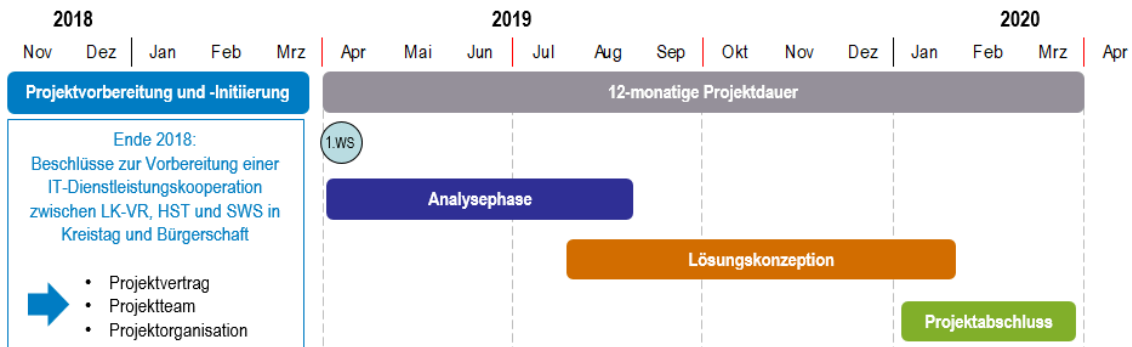


Abbildung 4-3 Zeitliche Planung Projekt IT-Kooperation

## 4.2.2 Analysephase IST-Stände IT

### Ziele der Analyse

Während der Analyse der gegenwärtigen Situation der kommunalen IT in der Region Vorpommern-Rügen sollten die Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren bei den Projektpartnern als auch bei den kreisangehörigen Städten, Ämtern und amtsfreien Gemeinden untersucht und aufgenommen werden.

### Gang der Analyse

Um die IST-Situation der jeweiligen IT-Abteilung mit ihren bestehenden Problemen und vorhanden Potentialen in Erfahrung bringen zu können, mussten qualitative und quantitative Daten erhoben und ausgewertet werden. Hierfür stützte sich das Projekt auf verschiedenste Methoden.

### Workshops

In unregelmäßigen Abständen wurden seit Beginn des operativen Projektgeschäfts Veranstaltungen ausgerichtet, um in kleineren Gruppen intensiv an einem während des Projektfortschritts identifizierten Themengebiets bzw. einer Problematik zu arbeiten (siehe Abbildung 4-4 auf Seite 22). Workshops dienen der Förderung der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit der Projektpartner. Besonders nutzstiftend waren dabei der kooperative Ansatz und die moderierte Arbeitsweise dieser Workshops, um gezielt beteiligte Interessengruppen in der Region kennenzulernen und um geeignete Maßnahmen zur Lösung von vorhandenen Problemen abzuleiten und ergreifen zu können.

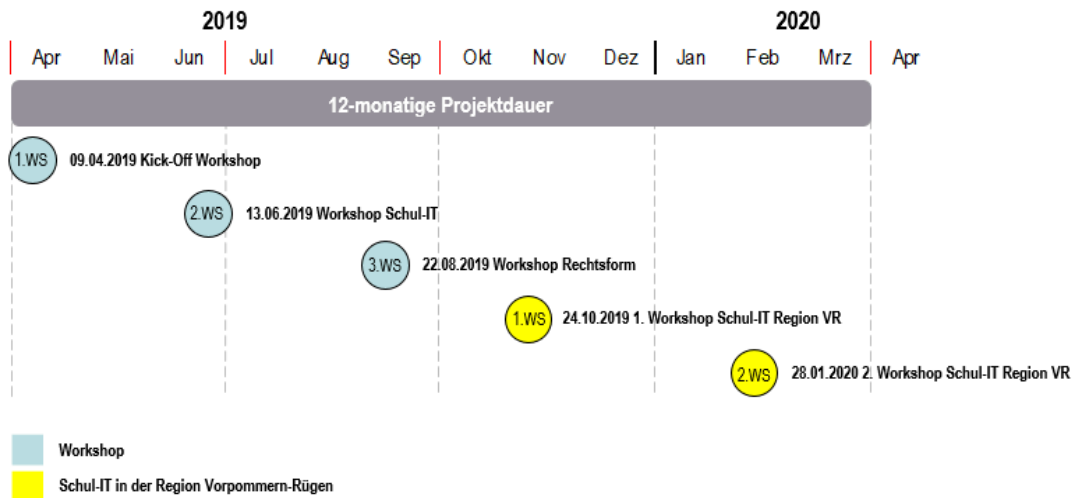


Abbildung 4-4 Veranstaltete Workshops während des Projektverlaufs

### Kombination aus Interviews und Fragenkatalog

Interviews sind im Falle des Projekts IT-Kooperation VR eine ausdifferenzierte Methode um qualitative Daten bei den Projektpartnern und den kreisangehörigen Städten, Ämtern und amtsfreien Gemeinden im Landkreis Vorpommern-Rügen zu erhalten. Es wurden leitfadengestützte Gespräche mit Vertretern der Kommunen zum Thema „Kommunale IT“ geführt. Zu den Vertretern gehörten Bürgermeister, leitende Verwaltungsbeamte, IT-Verantwortliche und andere Mitarbeiter.

Ziele der Gespräche mit den Projektpartnern, Ämtern und Gemeinden waren:

- die Vorstellung des Projekts, der Projektidee und der wesentlichen Projektschritte,
- die Erlangung von Kenntnissen zu den aktuellen Problemen und Herausforderungen, der IST-Situation der IT (fachlich, technisch, personell, und organisatorisch)
- die Aufnahme der Sicht auf die Idee/Notwendigkeit und den erkennbaren eigenen Nutzen durch eine IT-Kooperation im Landkreis Vorpommern-Rügen

Zusätzlich wurden dedizierte Fragenkataloge erstellt, um die Vergleichbarkeit der zu erhebenden Daten zwischen den befragten Gebietskörperschaften und kommunalen IT-Abteilungen sicherstellen zu können.

Durch die gewählte Methodenkombination sollte u. a. eine wertvolle Grundlage zur Identifikation und Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen einer IT-Kooperation für die anschließende Lösungskonzeptionsphase geschaffen werden. Aber auch erste Anregungen zu Möglichkeiten und Restriktionen einer kooperativen Zusammenarbeit zwischen kreisangehörigen Kommunen in Vorpommern-Rügen sollten aufgenommen werden.

Zunächst wurde mit den Projektpartnern und deren IT-verantwortlichen Mitarbeitern gesprochen. Aus den Gesprächen mit den Projektpartnern wurden auch Anpassungsbedarfe an dem Fragenkatalog für die zweite Interviewphase mit den kreisangehörigen Städten, Ämtern und amtsfreien Gemeinden ermittelt.



### 4.2.3 Analysephase rechtlicher Aspekte

#### Ziele der Analyse rechtlicher Aspekte

Unter zur Hilfenahme der Prüfungsgesellschaften Mazars GmbH & Co. KG (*Mazars*) und PricewaterhouseCoopers GmbH (*PwC*) wurden verschiedene Aspekte einer Kooperationslösung bewertet. Dabei waren wesentliche kritische Erfolgsfaktoren zu berücksichtigen:

- Sicherstellung der Vergabefreiheit
- Sicherstellung der politischen Steuerung und Einflussnahme
- Steuerrechtliche Optimierung

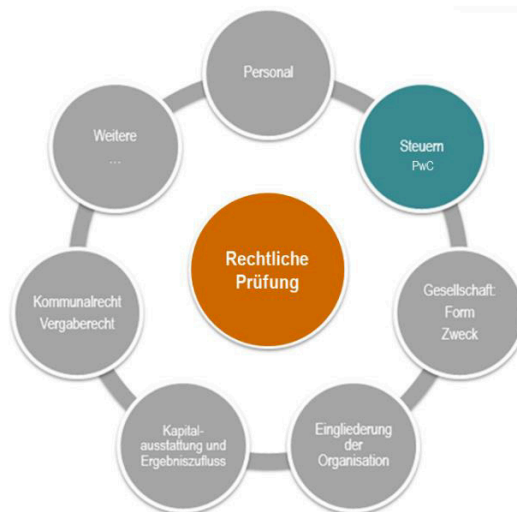


Abbildung 4-5 Analyse relevanter Rechtsfragen

#### Gang der Analyse rechtlicher Aspekte

Die steuerrechtliche Prüfung erfolgte durch PwC, Schwerin. Besonders wichtig war die Prüfung steuerrechtlicher Anforderungen, wie z. B. die verbindlichen Umsatzsteuerregelungen für Kommunen, die sich aus dem § 2b UStG ergeben.

Weitere rechtliche Prüfungen berührten die künftig angestrebte freie Vergabe zu erbringender Leistungen an die Kommunen als auch mögliche gesellschaftsrechtliche Aspekte und einhergehende Sicherstellung der politischen Einflussnahme durch einzelne Projektpartner. Diesen Teil der rechtlichen Prüfung übernahm die Mazars Rechtsanwalts-gesellschaft mbH, Berlin.



## 5 IST-Analyse

### 5.1 Ausgangslage

Die Ausgangslage ist das Fundament für alle Entscheidungen, die zu Beginn, während der Projektdurchführung sowie zum Projektabschluss getroffen werden müssen. Die Ausgangslage eines Projektes und die Prämissen der Projektpartner verändern sich mitunter während des Projekts. Im Folgenden werden quantitative und qualitative Ausgangswerte der Projektpartner und der kreisangehörigen Städte, Ämter und amtsfreien Gemeinden zu Projektbeginn dargelegt.

#### 5.1.1 IT-Budget und -Kosten der Projektpartner zu Projektbeginn

Das Projektteam erhob in den dedizierten Fragebögen an die IT-Leiter der Projektpartner u. a. kaufmännische Vergleichswerte ihrer IT-Abteilungen.

##### *Gesamt IT-Budget der Projektpartner*

Das Gesamt IT-Budget je Projektpartner in 2018 betrug:

	LK V-R	HST	SWS	Insgesamt
<b>Gesamt IT- Budget</b>	3.979.120,40 € <sup>9</sup>	1.575.675,00 €	1.540.620,00 €	<b>7.095.415,40 €</b>

*Tabelle 5-1 IT-Budget der Projektpartner in 2018*

Zur Berechnung der IT-Budgets der Projektpartner wurden die Aufwendungen Abschreibungen, IT-Projekte und Fremdleistungen des Haushaltsjahres 2018 kumuliert. Zusätzlich wurden kalkulatorische Personalkosten für die Bereitstellung und Betreuung der IT-Systeme errechnet (siehe Tabelle 5-4 auf Seite 26).

##### Zusammensetzung des IT-Budgets der Projektpartner in 2018

	LK V-R	HST	SWS	Insgesamt
<b>Kalkulatorische IT-Personalkosten</b>	2.360.820,40 €	828.275,00 €	662.620,00 €	<b>3.851.715,40 €</b>
<b>IT- Afa Abschreibungen</b>	353.200,00 €	75.400,00 €	346.000,00 €	<b>774.600,00 €</b>
<b>IT-Projekte + Fremdleistungen</b>	1.265.100,00 €	672.000,00 €	527.000,00 €	<b>2.469.100,00 €</b>

*Tabelle 5-2 Ausgewählte Kostenblöcke der Projektpartner 2018*

<sup>9</sup> Der Landkreis-Vorpommern-Rügen vollzieht eine organisatorische Unterscheidung zwischen „reiner“ IT (13 Mitarbeiter) und Anwendungsbetreuung (11,94 Mitarbeiter). Die Hansestadt Stralsund und ihre Tochter die SWS Stadtwerke Stralsund GmbH machen indes keine Unterscheidung zwischen technischem Personal (wie z. B. Administration, Netzwerktechnik, Service Desk) und Anwendungsbetreuung bei der Erstellung des Postens für IT-Personalaufwendungen. Um eine Vergleichbarkeit der IT-Budgets zu schaffen, wurde eine Mischkalkulation für den Bereich IT-Personalkosten angewandt (siehe Tabelle 5 4 Seite 25). Der errechnete Wert wurde mit der Anzahl der Planstellen aus der Haushaltsperiode 2018 multipliziert (siehe Tabelle 5 3 Seite 25). Die restlichen Posten stammen aus bei den Projektpartnern erhobenen Daten aus dem Haushaltsjahr 2018.

### IT-Kosten der Projektpartner

Die IT-Kosten der Projektpartner in 2018 setzten sich wie folgt zusammen:

#### Kalkulatorische Personalkosten in 2018

	LK V-R	HST	SWS	Insgesamt
<b>Kalkulatorische IT-Personalkosten</b> (Mischkalkulation 94.660,00 € pro Planstelle)	2.360.820,40 €	828.275,00 €	662.620,00 €	<b>3.851.715,40 €</b>
<b>Planstellen</b> (Admins, Techniker und Anwendungsbetreuer)	24,94	8,75	7	<b>40,69</b>

Tabelle 5-3 Personalaufwendungen der Projektpartner in 2018

#### Mischkalkulation für Personalkosten p. a. für Informatikberufe

<b>Kalkulatorische IT- Personalkosten p. a. für Informatikberufe<sup>10</sup></b>	
E9b	68.600,00 €
E10	65.800,00 €
E11	78.000,00 €
Durchschnitt	70.800,00 €
zzgl. 20% Gemeinkosten (Seite 15 KGSt)	14.160,00 €
zzgl. Sachkosten Büroarbeitsplatz (Seite 11 KGSt)	9.700,00 €
<b>Summe</b>	<b>94.660,00 €</b>

Tabelle 5-4 Kalkulatorische Personalaufwendungen p. a. für Informatikberufe

### IT-Kostenentwicklung der Projektpartner

In den Fragebögen wurden zu den Ausgangswerten in 2018 auch Planwerte der Haushaltplanungen der Projektpartner in 2019 und 2020 abgefragt. Auf Grundlage zusätzlich abgefragter zu erwartender Herausforderungen und benötigter Projekte der IT-Abteilungen in den darauffolgenden 5 Jahren, leitete das Projektteam eine perspektivische Kostenentwicklung ab (siehe Abbildung 5-1 auf Seite 27).

Zu den Herausforderungen gehörten:

- Umsetzung von Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik,
- Umsetzung von eGovernment-Projekten ( z. B. Einführung der e-Akte inklusive dazugehörigen Prozessmanagement),
- Umsetzung gesetzlicher Anforderungen ( z. B. Umsetzung des OZGs, EGovGs und DSGVOs),
- Etablierung und Beibehaltung dieser gesetzeskonformen IT-Governance,
- Sicherstellung der resultierenden Compliance in den Gebietskörperschaften und deren Eigenbetrieben,
- Flexibilisierung der Prozesse und Kleinteiligkeit der Produkte,
- Zunehmende Abhängigkeiten (z. B. zunehmender Cloud-Zwang einiger Hersteller),

<sup>10</sup> Werte stammen aus dem Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Köln)

- Kompensation des in allen Bereichen der Verwaltung herrschenden Fachkräftemangels durch intelligente, IT-gestützte Technologien.

Zu den Projekten gehörten:

- Migration auf Windows 10, Windows Server 2016/2019 und Office 2016/2019/365,
- Einführung der eRechnung,
- Flächendeckende Implementierung der eAkte und eines Dokumentenmanagementsystems,
- Ausrollen eines digitalen Aktenplans in weiteren Ämtern,
- Umbau/Erweiterung eines Help-Desks zu einem vollumfänglichen Service-Desk,
- Mobile Anwendungen eines geografischen Informationssystems (z. B. Einführung GISX3 im Bereich Straßen und Stadtgrün und bei den Stadtwerken Stralsund),
- Marktkommunikation 2020,
- Umsetzung der Verpflichtung der Bundesnetzagentur zum 1. Januar 2020 (Umsetzung der sternförmigen Marktkommunikation für die Übertragung der Messwerte aus einem Backendsystem des Messstellenbetreibers),
- Umsetzung Smart Meter Gateway Administration als zentrale Bausteine im intelligenten Energienetz,
- Umsetzung der Anforderungen des Gesetzes zur Digitalisierung der Energiewende,
- Digitaler Arbeitsplatz (EUC).

Auffällig war bei der Auswertung der zu erwartenden Herausforderungen und deren resultierenden Projekten, die große Anzahl an deckungsgleichen Themen.

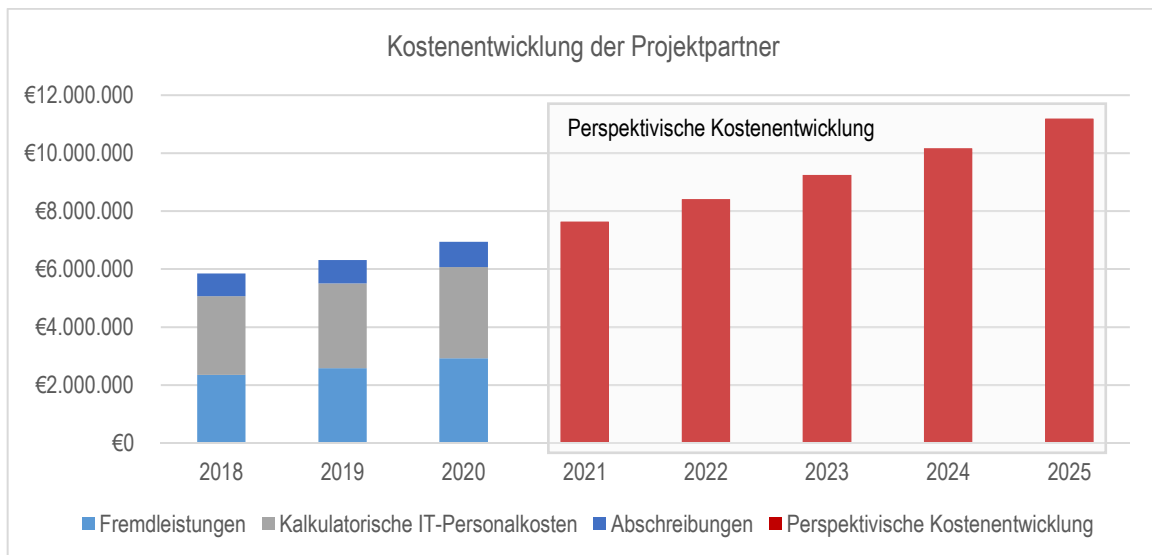


Abbildung 5-1 Kostenentwicklung der Projektpartner

### Kosten eines Arbeitsplatzes mit IT-Ausstattung

Zu den IT-Sachkosten pro Arbeitsplatz aus dem Haushaltsjahr 2018 werden die kalkulatorischen IT-Personalaufwendungen aus der durchgeführten Mischkalkulation aufgeschlagen, sodass sich abschließende Werte für die Projektpartner zum Start des Projekts ergaben:

	LK V-R	HST	SWS	Insgesamt
<b>Anzahl Arbeitsplätze</b>	1480	550	290	<b>2320</b>
<b>IT-Sachkosten</b> (Afa, Projekt, Fremd)	1.618.300,00 €	747.400,00 €	878.000,00 €	<b>3.243.700,00 €</b>
<b>Kalkulatorische IT-Personalkosten</b> (Mischkalkulation 94.660,00 € pro Planstelle)	2.360.820,40 €	828.275,00 €	662.620,00 €	<b>3.851.715,40 €</b>
<b>IT-Sachkosten pro Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung</b>	1.093,45 €	1.358,91 €	3.027,59 €	<b>1.398,15 €</b>
<b>Kalkulatorische IT-Personalkosten pro Arbeitsplatz</b>	1.595,15 €	1.505,95 €	2.284,90 €	<b>1.660,22 €</b>
<b>Insgesamt</b>	2.688,59 €	2.864,86 €	5.312,48 €	<b>3.058,37 €</b>

Tabelle 5-5 IT-Kosten eines Arbeitsplatzes der Projektpartner

Zum Vergleich zu öffentlichen Verwaltungen müssen öffentliche Versorger, zum Beispiel für das zentrale ERP-System bzw. Abrechnungssystem, höhere Lizenz- und damit Wartungskosten aufbringen. Dies ist ein wesentlicher Faktor für die höheren IT Sachkosten im Vergleich zu den anderen Partnern.

Zum Vergleich werden die IT-Kosten eines Arbeitsplatzes nach KGSt (Seite 11) mit einem Pauschalwert in Höhe von 3.450,00 € festgelegt (siehe Tabelle 5-6 Seite 28).

IT-Kosten	KGSt Pauschale
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hardware</li> <li>• Software</li> <li>• Schulungskosten</li> <li>• Zentrale Leistungen (Rechenzentrum, dezentrale Benutzerbetreuung)</li> <li>• Kosten in den dezentralen Einheiten für Software und Pflege</li> </ul>	<b>3.450 Euro</b>

Tabelle 5-6 KGSt IT-Kosten eines Arbeitsplatzes

Diese errechneten Werte spiegeln lediglich eine Momentaufnahme wieder. Sie sagen nichts über die Güte der am Arbeitsplatz vorhandenen Informations- und Kommunikationstechnologie bzw. über die Qualität der Betreuung durch die jeweiligen IT-Abteilungen aus.

### IT-Kennzahlen der Projektpartner

Kennzahlen (Key-Performance-Indikatoren bzw. KPIs) sind ein Leistungsmaß, mit dem Unternehmen Informationen über viele relevante Faktoren wie die Effektivität und Effizienz ihrer Prozesse erhalten. Die Hauptfunktion von KPIs besteht darin, Unternehmen dabei zu helfen, bessere Wege zur Verwaltung und Optimierung ihrer internen Abläufe zu finden.<sup>11</sup> Kennzahlen ermöglichen im Rahmen der Analyse einen objektiven Vergleich der Projektpartner.

<sup>11</sup> [wiki.de.it-processmaps.com/index.php/ITIL-Kennzahlen](http://wiki.de.it-processmaps.com/index.php/ITIL-Kennzahlen)

	LK V-R	HST	SWS	Insgesamt
<b>Anzahl Mitarbeiter</b> (ohne Eigenbetriebe, in VZÄ)	952,82	574,69	330	1857,51
<b>IT-Mitarbeiter (in VZÄ)</b>	24,94	8,75	7	40,69
<b>Gemanagte Arbeitsplätze</b> (mit IT-Ausstattung)	1600	550	290	2440
<b>Betreuungsverhältnis (IT-MA : Anzahl IT-Arbeitsplätze)</b>	1: 59,3	1: 62,9	1: 41,4	1: 57,0
<b>IT-Durchdringung</b>	1,6	1,0	0,9	1,2

Tabelle 5-7 IT-Kennzahlen der Projektpartner

### Betreuungsverhältnis der Projektpartner

Das Betreuungsverhältnis gibt an, wie intensiv die Betreuung der IT-Nutzer durch die vorhandene IT-Organisation ist. In zahlreichen Berechnungen der KGSt wird für die öffentliche Verwaltung seit vielen Jahren ein Betreuungsverhältnis von **1:50** als Berechnungsgrundlage zugrunde gelegt. Das Betreuungsverhältnis berechnet sich mit der nachstehenden Formel:

$$\text{Betreuungsverhältnis} = \frac{\text{Anzahl der gemanagten Arbeitsplätze}}{\text{Anzahl der IT – Mitarbeiter}}$$

Das Betreuungsverhältnis der Projektpartner liegt im Durchschnitt bei ca. **1 : 57**.

Das Betreuungsverhältnis lässt sich aus zwei Perspektiven interpretieren. Einerseits aus einem Kostengesichtspunkt und andererseits aus einem qualitativen Support-Gesichtspunkt:

- Aus Kostengründen wird ein möglichst hohes Betreuungsverhältnis angestrebt. D. h. es werden möglichst viele IT-Arbeitsplätze durch die IT-Mitarbeiter betreut.
- Aus qualitativen Gesichtspunkten kann bei einem kleineren Betreuungsverhältnis mitunter schneller auf IT-Probleme beim Anwender reagiert werden.

Da die KGSt eine kommunale Gemeinschaftsstelle für das Management der öffentlichen Verwaltungen ist, lässt sich das dort empfohlene Betreuungsverhältnis nur für den Landkreis Vorpommern-Rügen und die Hansestadt Stralsund anwenden.

Das Betreuungsverhältnis liegt bei den öffentlichen Verwaltungen des Landkreises Vorpommern-Rügen und der Hansestadt Stralsund über dem empfohlenen Richtwert (1:50) der KGSt. Um diesen Richtwert erreichen zu können müssten der Landkreis Vorpommern-Rügen und die Hansestadt Stralsund mehr IT-Personal beschäftigen:



	LK V-R	HST	Insgesamt
<b>Kalkulatorisch benötigte IT-Mitarbeiter in VZÄ</b>	29,6	11	<b>40,6</b>
<b>Fehlende IT-Mitarbeiter in VZÄ</b>	4,66	2,25	<b>6,91</b>
<b>Kalkulatorische IT-Personalkosten</b> (Mischkalkulation 94.660,00 € pro Planstelle)	441.115,60 €	212.985,00 €	<b>654.100,60 €</b>

Tabella 5-8 Kosten benötigter IT-Fachkräfte

Die Rekrutierung der benötigten IT-Fachkräfte nach KGSt-Richtwerten würde allein für die beiden Gebietskörperschaften kalkulatorische Mehrkosten i. H. v. 654.100,60 € p. a. verursachen. Dabei sind Stellen zur Bearbeitung bevorstehender Projekte wie:

- Umsetzung E-Government Gesetz
- Umsetzung Online-Zugangsgesetz
- Ausbau einer zukunftsfähigen Schul-IT in der Region
- Etc.

noch nicht inbegriffen.

Bei der Betrachtung des Betreuungsverhältnisses muss man zudem beachten, dass die Betreuung der Arbeitsplätze auch durch externe IT-Dienstleister erbracht werden kann. Mitunter sind diese im Posten der IT-Fremdleistungen einkalkuliert.

#### IT-Durchdringung der Projektpartner

Die IT-Durchdringung gibt die Relation der IT-Arbeitsplätze zur Mitarbeiterzahl der Projektpartner an.

$$IT - Durchdringung = \frac{\text{Anzahl der gemanagten Arbeitsplätze}}{\text{Anzahl der Mitarbeiter}}$$

Die IT-Durchdringung der Projektpartner liegt im Durchschnitt bei ca. **1,2**.

IT-Durchdringungen größer als 1 sind durchaus möglich. In diesen Fällen haben die Organisationen beispielsweise einen größeren Anteil an Teilzeitstellen oder einige Mitarbeiter verfügen über mehr als einen IT-Arbeitsplatz.

## 5.1.2 Voraussetzungen und Prämissen der Projektpartner

Der Landkreis Vorpommern-Rügen, die Hansestadt Stralsund und die Stadtwerke Stralsund prüften Möglichkeiten einer Kooperation im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. Die Partner haben das Ziel, die Qualität und Serviceorientiertheit der Verwaltungsleistungen für Bürger und Wirtschaft weiter zu verbessern sowie das Verwaltungshandeln transparenter und kostengünstiger zu gestalten, um insbesondere den Anforderungen an eine zunehmende Digitalisierung der Gesellschaft begegnen zu können.

Die Projektpartner brachten unterschiedliche finanzielle, technische, fachliche, personelle und organisatorische Voraussetzungen zur Bearbeitung der gesteckten Ziele mit. Für die Bearbeitung des Projekts und zur Untersuchung möglicher Lösungsoptionen einer kommunalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der kommunalen IKT in der Region Vorpommern-Rügen, sollten möglichst viele Lösungsoptionen bewertet werden. Dies erfolgt immer vor dem Hintergrund, dass eine kommunale Kooperationsform vorhandene Prozessabläufe nicht verzögert und eine Übernahme von Leistungen nur dann sinnvoll ist, wenn Mehrwerte für die Leistungsempfänger geschaffen werden.

Der LK V-R hat festgelegt, dass die Anwendungsbetreuer, welche nicht der IT Abteilung zuzuordnen sind, in der ersten Phase nicht direkter Bestandteil einer Kooperation sein sollen. Anwendungsbetreuer arbeiten zeitanteilig an IT-nahen Aufgaben, wie zum Beispiel Anwendungskonfigurationen und Wissensvermittlung zu dem IT Produkt. Sie stellen die Brücke zwischen dem Wissen und der Erwartung der Fachabteilungen und dem technischen Wissen der IT Abteilung dar.

Die HST hat als Bestandteil des Bürgerschaftsbeschlusses (2018-VI-09-0885) eingrenzend festgelegt, dass für alle Mitarbeiter der IT Abteilung Besitzstandswahrung, auch bezogen auf ihre Tätigkeiten, zugesichert wird. Nachfolgend ein Auszug aus der Vorlage B 0033/2018:

*„... Den Beschäftigten der IT-Abteilung der Hansestadt Stralsund und weiteren mit IT-Aufgaben betrauten Beschäftigten wird vollständige Besitzstandswahrung (insbesondere in Bezug auf Entgeltgruppe, Arbeitsaufgaben und Beschäftigungsverhältnis bei der Hansestadt Stralsund) zugesichert. ...“*

### Vergabe von IT-Dienstleistungen

Als Grundvoraussetzung wurde die ausschreibungsfreie Vergabe von IKT-Leistungen zur Erfüllung der Prämisse „Vermeidung einer Prozessverlangsamung“ angesehen. Eine ausschreibungsfreie Vergabe von Leistungen wäre bei einer Zusammenarbeit besonders wertvoll, da dann Prozesse nicht unnötig, z. B. durch die zeitliche Dauer eines Vergabeverfahrens, verzögert werden. Bei einer, initial möglichen, produktbasierten Zusammenarbeit zwischen den Projektpartnern und interessierten kreisangehörigen Städten, Ämtern und Gemeinden, ist derzeit nur im Falle der Hansestadt und ihrer 100 prozentigen Tochter der SWS eine ausschreibungsfreie Vergabe von Leistungen möglich (siehe Abbildung 4-6 Seite24).

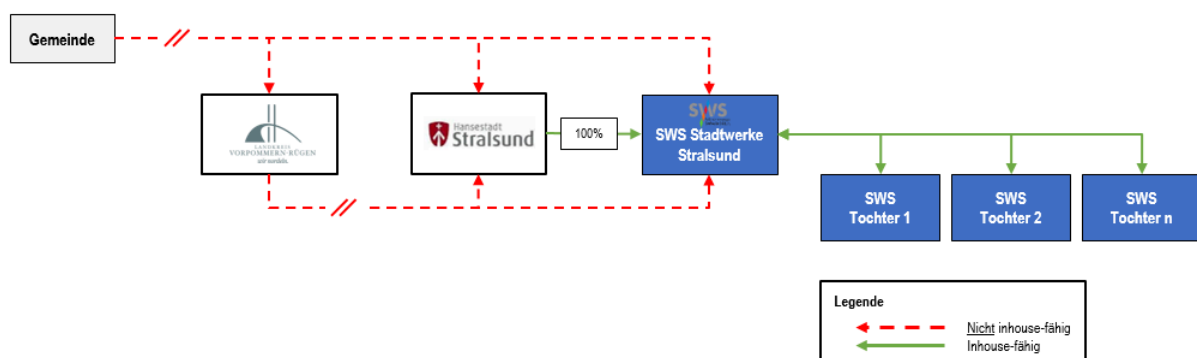


Abbildung 5-2 Ausgangssituation Vergabe von Leistungen

### 5.1.3 Voraussetzungen der kreisangehörigen Städte, Ämter und amtsfreien Gemeinden

#### *Ergebnisse aus Gesprächen und Fragebögen*

Von den 19 versendeten Fragebögen an die kreisangehörigen Städte, Ämter und amtsfreien Gemeinden waren 11 komplett beantwortet eingegangen. 3 weitere Gemeinden stellten rudimentäre Daten zur Verfügung. 5 der 19 weiteren kreisangehörigen Städte, Ämter und Gemeinden übermittelten keinen beantworteten Fragebogen bzw. schließen eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der IKT von vornherein aus. Die restlichen Kommunen enthielten sich der Teilnahme an der Datenerhebung durch Fragebogen.

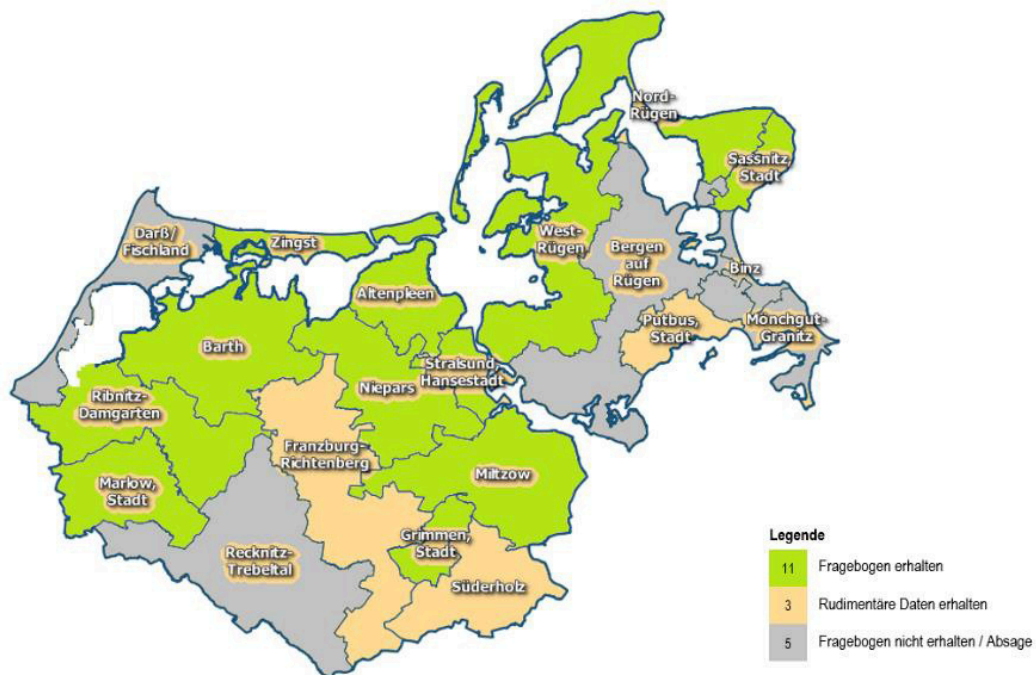


Abbildung 5-3 Auswertung Städte, Ämter und amtsfreie Gemeinden auf dem Gebiet LK V-R

Tabelle 5-9 (Seite 33) gewährt einen zusammenfassenden Einblick in die Ausgangssituation der IT-Abteilungen der Projektpartner und die aktuelle Lage der kommunalen IT der anderen kreisangehörigen Gebietskörperschaften.

	Projektpartner (LK V-R, HST, SWS)	Ämter und amtsfreie Gemeinden *Angaben von 14/19 erhalten
Anzahl Mitarbeiter (in VZÄ)	1857,51	559*
Anzahl IT-Mitarbeiter inkl. Anwendungsbetreuung	ca. 40	ca. 7* 35% haben keine eigenen IT-Ressourcen
Anzahl gemanagter IT-Arbeitsplätze	2440	434*
Datenschutz & IT Sicherheit	Jeweils eigener interner Datenschutzbeauftragter	Zumeist extern
Breitbandanschluss des Standortes/der Standorte	ja	30% mit Breitbandanbindung
eGo-MV-Mitgliedschaft	nein	18/19 sind Mitglied
IT-Budget pro Arbeitsplatz	3.058,37 €	3.127,00 €
Schulen in Trägerschaft	30	<u>42 Schulen in Trägerschaft</u> Interesse am Thema und Workshops zum Austausch bekundet durch 9 Ämter und Gemeinden mit insgesamt 23 Schulen
Auffälligkeiten	<b>HST:</b> Investitionen bewusst mit Blick auf das Projekt verschoben, Investitionen sind für 2020 z. B. für die Windows 10 Umstellung vorgesehen (Plan 300T€) <b>LK:</b> Hohe Skalierbarkeit der vorhandenen Infrastruktur	
Herausforderungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kompensation des Fachkräftemangels und Nachwuchssicherung</li> <li>Technologischer Wandel (z. B. Cloud-Lösungen, KI etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IT-Beschaffung</li> <li>CN-Lavine-Anschluss</li> </ul>
überschneidende Themen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Umsetzung: e-Akte/OZG,</li> <li>Einhaltung DSGVO-G, Informationssicherheit</li> <li>Mitnahme der eigenen Kollegen im Prozess der Digitalisierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Umstellung Windows 10</li> <li>Dokumenten-Management Systeme</li> <li>Schul-IT</li> <li>Prozess- /Projektmanagement-Kompetenzen</li> </ul>

Tabelle 5-9 Vergleich Projektpartner mit kreisangehörigen Ämtern und Gemeinden

### Zusammenfassung und Ausblick

Nur wenige der 20 Ämter und amtsfreien Gemeinden im Landkreis Vorpommern-Rügen kannten das Projektthema im Vorfeld der Gespräche aus den Beschlüssen der Bürgerschaft oder dem Kreistag. Die geführten Gespräche waren dabei für die Lösungsentwicklung deutlich wichtiger und aussagekräftiger als die beantworteten Fragebögen. Die Offenheit gegenüber einer Kooperationslösung konnte häufig erst in Gesprächen hergestellt werden.

In einigen Fällen überwog die Sorge vor deutlichen Kostensteigerungen bei gleichbleibender Qualität, die vor allem durch Erfahrungen mit externen Dienstleistern in der Vergangenheit entstanden ist. Auch der Verlust der Selbstständigkeit und die tendenzielle Entwicklung von Abhängigkeiten zu einem externen Dienstleister wurden kritisch gesehen.

Dem gegenüber stehen Verwaltungen, die eher früher als später ihre gesamte IT über eine Kooperation betreiben sehen würden. Dabei sehen die Gesprächspartner den Mehrwert einer Kooperation vor allem hinsichtlich der Regionalität, der Synergien bei Technik und Applikationen sowie der Bindung von Arbeitskräften an die Region. In selbstständiger Verwaltung der IT kann die Nutzbarkeit von bereitgestellten Services in vielen Punkten schon heute oft nicht mehr gewährleistet werden. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Viele Verwaltungen arbeiten in heterogenen und teilweise redundanten IT-Strukturen, die vielfach noch an Einzelverfahren ausgerichtet sind. Vergleichbare Verfahren werden von unterschiedlichen Behörden eigenständig betrieben und nutzen ihre eigene technische Infrastruktur. Zudem sind die eingesetzten IT-Ressourcen vielerorts fachliche Quereinsteiger oder nur in Teilzeit für die Betreuung der IT zuständig.

Insgesamt ist im Landkreis eine sehr differenzierte Herangehensweise bei der Lösungsfindung/Reaktion auf erhöhte IT-Anforderungen zu erkennen. Teilweise wurden neue IT-Stellen geschaffen oder sind geplant, die Zusammenarbeit mit regionalen IT-Dienstleistern wurde gesucht oder ein komplettes Outsourcing von Basis-IT durchgeführt.

Die Möglichkeiten der Ämter und Gemeinden langfristig auf die bestehenden Anforderungen in angemessener und notwendiger Art und Weise selbstständig zu reagieren sind jedoch aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten sehr eingeschränkt. Dies zeigt sich auch darin, dass sich die Projektpartner mit deutlich größeren Ressourcenmöglichkeiten ähnlichen Problemstellungen ausgesetzt sehen. Dieser Sachverhalt verdeutlicht die Schwierigkeiten, dem Anwender und Bürger Leistungen in einer zufriedenstellenden Form bereitzustellen

#### 5.1.4 Besonderer Fokus - „Schul-IT in der Region Vorpommern-Rügen“

Mit dem Voranschreiten der technologischen Entwicklungen verändern sich die Lern- und Lehrprozesse im deutschen Bildungsbereich. Neue, effektivere und intuitivere Methoden basierend auf digitalen Technologien sollen zu einer lernförderlichen Umgebung innerhalb und außerhalb der Schule beitragen. Die strategische Medienintegration und der kompetente Umgang mit den neuen Medien spielen folglich eine Kernrolle im immanenten Schulentwicklungsprozess.

##### *Schulen in der Region Vorpommern-Rügen*

Bereits zu Beginn des Projekts wurde erheblicher Bedarf zur Unterstützung der sich in Trägerschaft der Projektpartner befindlichen Schulen gesehen. Dies bestätigte sich auch bei persönlichen Gesprächen und Befragungen mittels Fragebogen bei den restlichen Gebietskörperschaften der Region während der Analysephase des Projekts.

Insgesamt befinden sich 86 Schulen auf dem Gebiet des Landkreises Vorpommern-Rügen. Davon sind 72 Schulen öffentlichen Trägerschaften der Städte, Ämter, Gemeinden und des Landkreises zuzuordnen. Die restlichen 14 Schulen entfallen auf freie Träger, wie Vereine, Kirchen oder private Träger. Die 86 Schulen teilen sich entsprechend nach den in Abbildung 5-4 (Seite 35) abgebildeten Schularten auf.

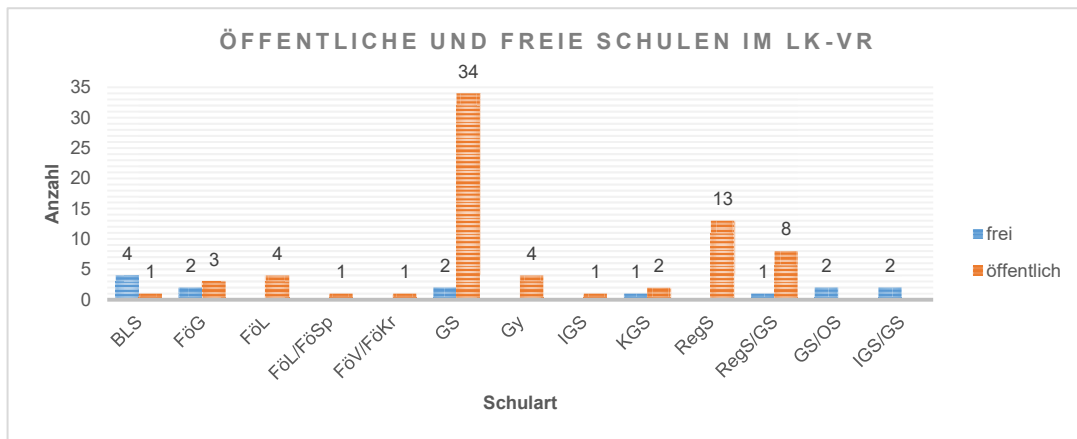


Abbildung 5-4 Kreisangehörige Schulen – Landkreis Vorpommern-Rügen<sup>12</sup>

<b>BLS</b>	Berufliche Schule	<b>FöV</b>	Schule mit dem Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung	<b>KGS</b>	Kooperative Gesamtschule
<b>FöG</b>	Schule mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung	<b>FöKr</b>	Schule mit dem Förderschwerpunkt Unterricht kranker Schülerinnen und Schüler	<b>RegS</b>	Regionale Schule
<b>FöL</b>	Schule mit dem Förderschwerpunkt Lernen	<b>GS</b>	Grundschule	<b>RegS/GS</b>	Regionale Schule mit Grundschule
<b>FöSp</b>	Schule mit dem Förderschwerpunkt Sprache	<b>Gy</b>	Gymnasium	<b>GS/OS</b>	Grundschule mit schulartunabhängiger Orientierungsstufe
<b>IGS/GS</b>	Integrierte Gesamtschule mit Grundschule	<b>IGS</b>	Integrierte Gesamtschule		

Von den 86 Schulen fallen 16 Schulen in die Trägerschaft der Hansestadt Stralsund und 10 in die Trägerschaft des Landkreises Vorpommern-Rügen. Zu beachten ist, dass das „Regionale Berufliche Bildungszentrum“ des Landkreises VR vier Standorte in der Region betreibt.

### Schulische IKT-Landschaft der Projektpartner

Die Schulen der Projektpartner zeichnen sich durch überwiegend heterogene IKT-Landschaften aus. Durch zeitlich unregelmäßige Investitionen in die Infrastruktur und Sachmittel ist an den Schulen überwiegend ein „Wildwuchs“ der IKT-Systeme zu verzeichnen.

Zwar gibt es einige renovierte Schulen, wie die Ferdinand von Schill Grundschule in Stralsund, wo bereits in neueste Smart Boards investiert wurde, aber selbst dann hat diese noch kein WLAN oder einen Breitbandanschluss. Andere Schulen müssen erst grundlegende bauliche Maßnahmen, wie z. B. die Erneuerung von Dach oder Sanitäranlagen, vollziehen, bevor an eine Digitalisierung der Infrastruktur gedacht werden kann.

Die Schul-IT der Träger bietet großes Optimierungspotential in Bereitstellung und besonders im Betrieb der schulischen IKT-Systeme. Die im Zuge der Digitalisierung erhöhte Anzahl an stationären und mobilen Endgeräten an den Schulen der Region erfordert eine zunehmend professionalisierte Betreuung durch IT-Fachkräfte.

Mit den vorhandenen personellen Ressourcen werden die zukünftig zu betreibenden Infrastrukturen, die Betreuung der Endgeräte und der Anwender (SuS, Lehrer und Schulverwaltungsmitarbeiter) nicht möglich sein.

<sup>12</sup> Schulverzeichnis für das Schuljahr 2018/19 (Regierung-MV 2019)

	LK V-R	HST	Insgesamt
<b>Schulen in Trägerschaft</b>	14 <sup>13</sup>	16	<b>30</b>
<b>exklusive Schul-IT-Mitarbeiter</b> (in VZÄ)	0	1,75	<b>1,75</b>

Tabelle 5-10 Vorhandene Personalressourcen zur Betreuung der Schulen

### Bund und Länder fördern die Digitalisierung der Schulen – Der DigitalPakt MV

Im Zeitraum von 2019 bis 2024 finanzieren der Bund und die Bundesländer auf der Grundlage des Grundgesetzes Art. 104c den Ausbau kommunaler und freier Schulen mit digitaler Bildungsinfrastruktur.<sup>14</sup> Insgesamt werden im Förderpaket „DigitalPakt“ 5,55 Mrd. € durch den Bund bereitgestellt. Dieses Geld wird mit Hilfe des Königsteiner Schlüssels, der sich nach Steueraufkommen und Einwohnerzahl der Bundesländer richtet, auf die Länder verteilt. Manche Bundesländer stellen weitere Finanzmittel in das Paket ein. In Mecklenburg-Vorpommern ist dies der Fall. Das regionale Förderpaket in MV heißt „DigitalPakt MV“. Mittel werden in Mecklenburg-Vorpommern mit nachfolgender Formel an die Schulträger ausgeschüttet:<sup>15</sup>

Fördermittel per Schule  $\text{DigitalPakt MV} = (\text{Sockelbetrag}_{\text{Schulart}} + \text{Schüleranzahl} * \text{Pauschale}) * 1,1$

Ziel des DigitalPakts ist die „Sicherung der Zukunfts- und Innovationsfähigkeit Deutschlands im internationalen Wettbewerb“. Allerdings ist die Ausschüttung der Mittel an die Erstellung eines Medienbildungskonzepts (MBK) und eines Medienentwicklungsplans (MEP) gebunden (Bildung-MV 2019).

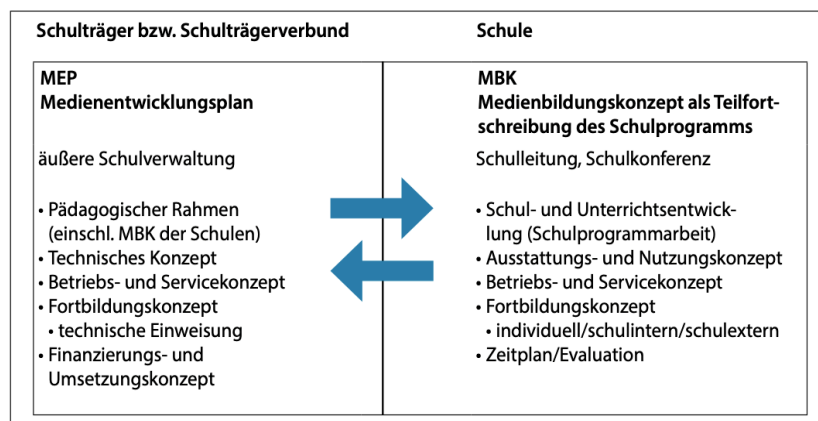


Abbildung 5-5 Inhalte des MEP und MBKs<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Bei der Ermittlung der Anzahl der Schulen des Landkreises wurden die regional verteilten Standorte des „Regionalen Beruflichen Bildungszentrums des Landkreises Vorpommern-Rügen“ als jeweils einzelne Schule betrachtet.

<sup>14</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung – Pressemitteilung: 018/2019 „Bund und Länder über DigitalPakt Schule einig“

<sup>15</sup> Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern Richtlinie zur Förderung der Digitalisierung der Schulen in Mecklenburg-Vorpommern (DigitalPaktFöRL M-V)

<sup>16</sup> Bildung-MV 2019



Das Medienbildungskonzept ist durch die jeweilige Schule zu erstellen. Es ist das pädagogische Konzept der Schule und veranschaulicht die Art und Weise, wie digitale Medien und Endgeräte in den Lehrplan aufgenommen werden. Der Medienentwicklungsplan ist vom Schulträger zu erstellen. Dort ist ein technisches Konzept verankert, das den Einsatz von neuen digitalen Medien an den Schulen ermöglichen soll. Weiterhin ist in dem MEP festgehalten, wie und durch wen die Technik künftig betreut und gewartet werden sollen.

### *Auswirkungen durch die Digitalisierung der Schulen in der Region*

Der DigitalPakt MV ist ein Infrastrukturpaket der Bundesregierung und des Landes Mecklenburg-Vorpommern. In einem Zeitraum von 2019 bis 2024 werden der Ausbau von benötigter Infrastruktur (Breitband, Strom- und Netzwerkverkabelung) und die Anschaffung digitaler Endgeräte gefördert. Es stehen aber keine Mittel zur Betreuung dieser Technik bereit. Diese obliegt den Schulträgern.

Bei der Betreuung durch IT-Fachkräfte wird laut einer Studie der Bertelsmann-Stiftung<sup>17</sup> ein Betreuungsverhältnis von 1 IT-Mitarbeiter zu 400 schulischen digitalen Endgeräten empfohlen. Bei der Schätzung der sich einstellenden Endgeräte-Anzahl, wurde ein Ausstattungsschlüssel von 1 mobilem Endgeräte zu 5 SuS gewählt. Das benötigte Volumen an weiteren digitalen Endgeräten, wie z. B. Präsentationstechnik, PCs, Monitore, WLAN Access Points, Drucker, etc. wurde durch Vorgaben der Projektpartner und anhand bereits angefertigter Medienentwicklungspläne anderer Gebietskörperschaften und Studien der Bertelsmann-Stiftung geschätzt.

	LK V-R	HST	Insgesamt
<b>Anzahl SuS</b> (Schuljahr 2018/2019)	5197	5500	10697
<b>Schätzung Anzahl schulischer digitaler Endgeräte</b>	2356	1796	4152
1:5 Ausstattung der SuS mit mobilen Endgeräten	1040	1100	2140
Andere Endgeräte (Verwaltungsarbeitsplätze, Computerkabinette, Präsentationstechnik, Accesspoints, Peripherie)	1316	696	2012
<b>Benötigte Mitarbeiter</b> (in VZÄ bei 1:400 Betreuung)	5,89	4,51	10,40
<b>Kalkulatorische IT-Personalkosten</b> (Mischkalkulation 94.660,00 € pro Planstelle)	557.547,40 €	425.023,40 €	982.570,80 €

*Tabelle 5-11 Perspektivisch benötigte Personalressourcen und Kostenschätzung*

Weiterhin wird zu klären sein, wie neue schulische Technik nach Ende des Abschreibungszeitraums bzw. der Nutzungsdauer finanziert werden soll. Es werden Lösungen benötigt, die einige möglichst wartungsarme Technik bereitstellt und Wartungen mit kurzen Reaktions- und Wegzeiten ermöglicht.

<sup>17</sup> Bertelsmann-Stiftung (Nov/2017) IT-Ausstattung an Schulen: Kommunen brauchen Unterstützung für milliardenschwere Daueraufgabe

## 5.2 Konsolidierungspotentiale

### 5.2.1 Synergien und Potentiale

Mögliche Synergien durch eine Kooperation liegen sowohl im Bereich der klassischen IT-Aufgaben als auch bei IT-Verbundaufgaben und neuen Themen, bspw. Schul-IT.

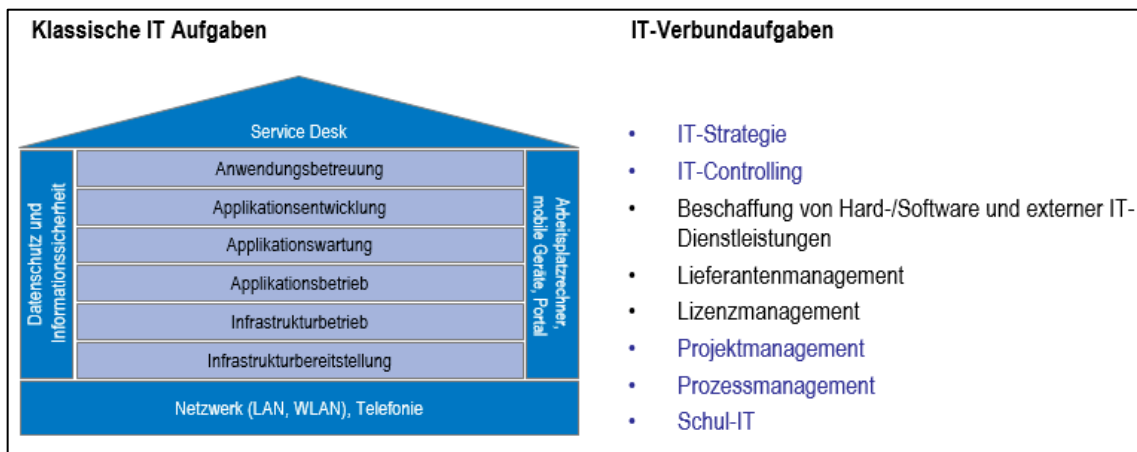


Abbildung 5-6 IT-Aufgaben

Speziell Kompetenzen und Ressourcen in den Bereichen IT-Strategie, IT-Controlling, Projekt- und Prozessmanagement und Schul-IT sind heute kaum vorhanden.

Eine Kooperation ermöglicht es Synergien zu heben, wenn durch das Zusammenwachsen der IT und damit der Bündelung von Ressourcen eine Organisationsgröße erreicht wird, die eine Spezialisierung zulässt und passendes Wachstum verkraftet. Ein Zusammenwachsen der IT-Landschaften erfordert nicht notwendigerweise ein gesellschaftliches Organisationsmodell, das es in der rechtlichen Analyse (siehe 6.1 Mögliche gesellschaftliche Organisationsformen einer kommunalen Kooperation auf Seite 42) zu prüfen gilt, denn es sind auch schlichtere produktbasierte Kooperationsformen denkbar.

Die Projektpartner managen über 2000 Arbeitsplätze, wobei zusätzliche Potentiale bei Ämtern und Gemeinden sowie Eigenbetrieben im Landkreis liegen. Dabei sind die Herausforderungen hinsichtlich der Kompensation des Fachkräftemangels, der Nachwuchssicherung sowie dem Folgen des technologischen Wandels überall sichtbar. Die inhaltliche Themenüberschneidung, bspw. bei der Digitalisierung der Fachverfahren sowie der Herausforderung anstehende gesetzliche Anforderungen umzusetzen sowie strategischer Themen voranzubringen ist wesentlich. Auch eine Harmonisierung der Fachanwendungen und damit eine Schnittstellenreduzierung zwischen den Ämtern und Gemeinden und dem Landkreis bieten große Potentiale.

Mit der Realisierung unten aufgeführter Maßnahmen, kann durch Kooperation der Grundstein für das Heben von Synergien gelegt werden und spürbarer Nutzen auf Seiten der Anwender und Bürger entstehen.



Abbildung 5-7 Fachliche und regionale Potentiale

Natürlich kann durch das alleinige Zusammenlegen der IT nicht automatisch etwas „Besseres“ entstehen. Wesentliche kritische Erfolgsfaktoren in diesem Zusammenhang sind:

- die Bereitschaft der Träger und Leistungsempfänger zu steigenden Investitionen für
  - mehr Leistung (Umsetzung E-Government, Schul-IT, OZG)
  - den Abbau des vorhandenen Investitionsstaus (Infrastruktur, Applikationen)
  - Personalentwicklung- und Paradigmenwechsel
- die Bereitschaft zur Zentralisierung des IT Managements mit direkter Anbindung an wesentliche Entscheidungsträger

Die IT-Kooperation schafft die eigenständige regionale Möglichkeit das Heft des Handelns in Zeiten des technologischen Wandels und der Digitalisierung zurückzugewinnen und sich mittelfristig in die Lage zu versetzen, proaktiv neuen Anforderungen zu begegnen und Entwicklungspotentiale nutzbar zu machen.

### Beispiel Fachanwendungen und sonstige Applikationen

In einer weiteren projektbegleitenden Erhebung wurde ermittelt, welche Fachanwendungen bei den Organisationen aktuell zum Einsatz kommen. Dabei fiel auf, dass häufig Applikationen bei min. 2 Projektpartnern genutzt wurden, bspw. das grafische Informationssystem GISX3 sowie die Personalsoftware LOGA von P&I.

Bei einer projektpartnerübergreifenden Nutzung von Applikationen könnten doppelte Aufwendungen, wie z. B. Kosten für das Hosting der Applikationen geteilt bzw. Synergien in der Beschaffung, z. B. durch ein erhöhtes Lizenzvolumen, gehoben werden.

Darüber hinaus gibt es Applikationen, z. B. aus dem Bürokommunikationsbereich, für die alle Partner unterschiedliche Lösungen einsetzen. Eine Harmonisierung bietet nach anfänglichen Investitionen zur Migration deutliche Einsparungspotentiale durch geringere Personal- und Wartungskosten bei gleicher bis besserer Qualität.

### Beispiel IT Service Desk

Ein IT Service Desk (Ticketmanagementsystem) ist eine Kommunikationszentrale, die als einzige Schnittstelle (Single Point of Contact, kurz SPOC) zwischen einer Firma und ihren Kunden, Angestellten und Geschäftspartnern fungiert. Der Zweck eines Service Desks ist es, sicherzustellen, dass die Benutzer so schnell wie möglich angemessenen IT-Support erhalten. Zurzeit verwendet jeder Kooperationspartner einen eigenen zentralisierten Service Desk mit unterschiedlichen Betriebszeiten und anderen Softwareprodukten zur Bearbeitung der Vorgangsakte.

	LK V-R	HST	SWS
<b>Standardbetriebszeit</b>	9 Std. 07:00 - 16:00Uhr 7 Std 07:00 - 14:00Uhr (Fr.)	8 Std. 08:00 - 16:00Uhr 4 Std. 08:00 - 12:00Uhr (Fr.)	10 Std. 07:00 - 17:00Uhr
<b>Std / Woche</b>	43	36	50
<b>Erweiterte Betriebszeit</b>	06:00 - 20:00Uhr Kernarbeitszeit per E-Mail 24/7 Keine Bereitschaft	keine Erweiterte Betriebszeit	08:00 - 22:00Uhr WE/ Feiertags Bereitschaft

Tabelle 5-12 Service Desk der Projektpartner

Alle drei Projektpartner verfügen über einen werktags besetzten Service Desk. Die Standardbetriebszeiten weichen voneinander ab. Insgesamt sind die drei Service Desks mit Ø 43 Stunden personell besetzt. Weiterhin gibt es größere Abweichungen bei den Projektpartnern in den erweiterten Betriebszeiten des Service Desks. Im Wesentlichen werden die erweiterten Betriebszeiten durch Bereitschaftsdienste abgedeckt. Die E-Mail Ticketsysteme sind 24/7 erreichbar.

Für die Bereitstellung des sogenannten First-Level Support fielen im Jahr 2018 folgende Projektkosten an:

	LK V-R	HST	SWS	Insgesamt
<b>Ticketvolumen (2018)</b>	5265	1800	13281	<b>20346</b>
<b>Name/Hersteller des TTS</b>	OTRS	Service Desk Plus	Jira	
<b>Lizenzkosten</b>	0,00 €	1.953,78 €	5.000,00 €	<b>6.953,78 €</b>
<b>Anzahl Mitarbeiter (in VZÄ)</b>	2	0,75	1,5	<b>4,25</b>
<b>Gesamtkosten p. a. (Mischkalkulation aus Personal, Gemein- und Sachkosten)</b>	189.320,00 €	70.995,00 €	141.990,00 €	<b>402.305,00 €</b>

Tabelle 5-13 Betriebskosten eines Service Desks

Ein gemeinsamer Service Desk könnte perspektivisch die Kosten des First-Level Supports bei den Gebietskörperschaften auf einen markttypischen Preis von unter 25€ pro Ticket senken. Zudem werden Mitarbeiterkapazitäten frei, die an anderen Stellen zur Bereitstellung und zum Betrieb kommunaler IKT dringend gebraucht werden. In einem projektpartnerübergreifenden organisierten Service-Desk-Systems IT-Kooperation könnten die Standard- und die erweiterten Betriebszeiten für die öffentlichen Verwaltungen verlängert werden.

Die zusammenfassenden Mehrwerte eines konsolidierten Service Desks sind:

- Synergien durch Serviceexpansion,
- Möglichkeit zur Ausweitung der Standardbetriebszeiten für alle Partner, sowie Ausdehnung der erweiterten Betriebszeit des Service Desk

Das Produkt Service Desk würde sich abschließend für eine produktbasierte Zusammenarbeit zwischen den Projektpartnern empfehlen.

### *Beispiel Beschaffung von IKT-Produkten und externer Dienstleistungen*

Für öffentliche Verwaltungen in der Region Vorpommern-Rügen werden externe IT-Dienstleistungen immer wichtiger. Gründe hierfür sind der Fachkräftemangel, der wachsende Innovationsdruck durch die Bürger, sich ändernde gesetzliche und leistungsbezogene Anforderungen als auch die zunehmende Digitalisierung ihrer internen Prozesse. Nicht jede öffentliche Verwaltung hat die hierfür nötigen IKT- und Mitarbeiterkapazitäten und muss daher ihre IKT-Leistungen extern beschaffen. Bei der Beschaffung von IT-Dienstleistungen, Hard- und Software bietet sich die Zusammenarbeit der IT-Abteilungen in Form einer gemeinschaftlich koordinierten Beschaffung an.

Es gilt die Beschaffung von externen Dienstleistungen möglichst einfach, standardisiert und transparent zu gestalten, um:

- optimierte Konditionen;
- einheitliche Vertragsgestaltungen und Umsetzungskontrolle;
- Vermeidung einer zu großen Dienstleistervielfalt;
- einen geringen administrativen Aufwand und
- größere Klarheit über die Produkte (Sach- und Dienstleistungen)

zu schaffen.

Zum Einstieg bieten sich folgende Maßnahmen an:

- Bündelung der Einkaufsabwicklung,
- Aufbau einer zentralen Lieferantenliste.

Bei einer produktbasierten Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Beschaffung ist ein gewisses Maß an Koordinierungsaufwand zwischen den Gebietskörperschaften zu beachten. Dieser Koordinierungsaufwand könnte CIO- und IT-Leitertreffen, Workshops, oder Gremienbildung umfassen. Des Weiteren ist für eine gemeinschaftliche Beschaffung, die hierfür notwendige ausschreibungsfreie Vergabe von Leistungen zwischen den Kommunen und Eigenbetrieben der Region zu beachten.

## 6 Rechtliche Analyse

Die Analyse rechtlicher Aspekte wurde an zwei Beratungsgesellschaften vergeben. Dabei wurde nach gesellschaftsrechtlichen und steuerrechtlichen Untersuchungskriterien unterschieden. Diese zu untersuchenden Kriterien sind gerade bei einer möglichen gesellschaftlichen Kooperationslösung von großer Relevanz. Aber auch andere Kooperationsvarianten, wie z. B. eine produktbasierte Kooperation wurden auf ihre Vorteilhaftigkeit und ihre Nachteile untersucht.

### 6.1 Mögliche gesellschaftliche Organisationsformen einer kommunalen Kooperation

Die gutachterliche Stellungnahme zur rechtlichen Bewertung hinsichtlich der Möglichkeiten zur Gründung einer Gesellschaft zwischen den Projektpartnern Landkreis Vorpommern-Rügen, der Hansestadt und SWS Stadtwerke Stralsund GmbH wurde von der Mazars Rechtsanwalts-gesellschaft mbH erstellt. In der Stellungnahme werden die möglichen gesellschaftlichen Organisationsformen eines kommunalen IT-Kooperationsunternehmens als auch Kombinationsmodelle der einzelnen Rechtsformen zur Erfüllung der Aufgaben im Informations- und Kommunikationsbereich der kommunalen Verwaltungen und Versorger untersucht.

#### 6.1.1 Auftrag und Auftragsdurchführung

Der Landkreis Vorpommern-Rügen (Landkreis), die Hansestadt Stralsund (Stadt) und die Stadtwerke Stralsund GmbH (SWS) prüfen die Möglichkeiten einer Kooperation im Bereich IT.

Der digitale Wandel in der Gesellschaft, einhergehend mit den demografischen Entwicklungen, stellt die Verwaltungen vor Herausforderung, die aus Bürgersicht durch Einzelmaßnahmen (z. B. IT Systeme) nicht effizient und optimal gelöst werden können.

Die Gemeinden und Ämter, aber auch kommunale Unternehmen, bearbeiten dieses Themenfeld bisher weitgehend in kleinteiligen Strukturen. Auch für größere Gebietskörperschaften wie Landkreise und Städte bestehen neue Herausforderungen bei der Umsetzung der anstehenden Digitalisierungsaufgaben.

Die Kooperationspartner möchten im Rahmen eines Projekts, die Chancen und Herausforderungen einer IT Kooperation analysieren und bewerten. Ziel ist es, die Bürger- und Kundenfreundlichkeit zu verbessern und die Attraktivität der Region nachhaltig zu stärken. Die Region möchte durch die Kooperation aktiver Mitgestalter der sich entwickelnden E-Government- und Digitalisierungsinitiativen in Mecklenburg-Vorpommern werden.

Vor diesem Hintergrund wollen sich die Kooperationspartner ihre IT Aktivitäten in einem gemeinsamen Unternehmen bündeln. Das Unternehmen soll neben klassischen IT-Dienstleistungen auch Unterstützung bei künftigen Herausforderungen und Chancen, die sich aus der E-Government- und Digitalisierungsinitiative in Mecklenburg-Vorpommern ergeben, anbieten.

Die Leistungen des Unternehmens sollen sowohl von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Gemeinden des Landkreises, eGo-MV) als auch von privatrechtlichen Unternehmen in Anspruch genommen werden. Auch auf der Beschaffungsseite kommen Leistungsbeziehungen zu öffentlichen und privaten Unternehmen in Betracht.

Die Kooperationspartner sollen Gesellschafter/Träger des gemeinsamen Unternehmens werden.

Gegenstand des Auftrags ist eine rechtliche Begutachtung möglicher Organisationsmodelle für die IT-Kooperation als Teil einer Gesamtbetrachtung der Rahmenbedingungen. Es wird die jeweilige Rechtsform verglichen und bewertet.

Im Fokus stehen folgende Rechtsformen:

- Anstalt des öffentlichen Rechts (Kommunalunternehmen)
- GmbH / GmbH & Co. KG

Bei dem Vergleich der Rechtsformen werden u. a. folgende rechtlichen Aspekte berücksichtigt:

- Kommunalrecht
- Flexibilität der Rechtsform und Gestaltungsmöglichkeiten des Unternehmenszwecks
- Aufnahme weiterer Projektpartner
- Vergaberecht
- Arbeitsrecht (Personalüberführung aus öffentlichen Dienst, zukünftige Tarifstruktur, Einstellungen zu Marktbedingungen)
- Eingliederung des IT-Unternehmens in die bestehenden Strukturen der Kooperationspartner
- Fördermittel
- Haushaltsrecht
- Haftung
- Aufsichtsrecht (Kontrolle durch Rechtsaufsicht)

Die steuerlichen Aspekte werden von der PwC GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Niederlassung Schwerin, bearbeitet.

### 6.1.2 Anstalt des öffentlichen Rechts (Kommunalunternehmen)

#### *Beschreibung*

Die Errichtung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens gem. § 167 a ff KV M-V ist eine mögliche Organisationsvariante. Dabei sind mehrere Gebietskörperschaften an einer Anstalt des öffentlichen Rechts beteiligt.

Das gemeinsame Kommunalunternehmen ist in Mecklenburg-Vorpommern ausdrücklich zugelassen. Es kann von kommunalen Gebietskörperschaften errichtet werden. Im Unterschied zu Regie- und Eigenbetrieben ist das Kommunalunternehmen rechtlich verselbständigt. Es selbst ist Trägerin von Rechten und Pflichten und kann Eigentum und andere dingliche Rechte erwerben. Wirtschaftlich ist es mit eigenem Stammkapital ausgestattet und besitzt eigene Personal- und Sachmittel.

Dem Kommunalunternehmen darf jede Art der gemeindlichen Aufgaben übertragen werden. Darüber hinaus ist es möglich, nur einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben zu übertragen. So kann das Kommunalunternehmen nach Kompetenzübertragung z. B. selbst einen Anschluss- und Benutzungszwang durchsetzen, Kommunalabgaben erheben, Satzungen und Verwaltungsakte erlassen und letztere vollstrecken. Das Kommunalunternehmen schafft die Möglichkeit, kommunale Aufgaben aus dem wirtschaftlichen und hoheitlichen Bereich in einer Körperschaft nebeneinander wahrzunehmen.

Vorliegend ist eine „echte“ Aufgabenübertragung zunächst jedenfalls nicht angedacht. Auch die Form der Aufgabenerfüllung als Dienstleister wird über ein Kommunalunternehmen ermöglicht. Es kann auch mandatierend als „Erfüllungsgehilfe“ zur Durchführung der Aufgaben der Träger-kommunen gegründet werden.

Eine AöR ist aber perspektivisch in der Lage auch hoheitliche Aufgaben zu übernehmen und selbst zu erfüllen.



Ein Beispiel für ein gemeinsames Kommunalunternehmen ist die KSM Kommunalservice Mecklenburg AöR. Es handelt sich um ein Unternehmen an dem die Landeshauptstadt Schwerin, der Landkreis Ludwigslust-Parchim, die Stadt Ludwigslust und die Stadt Neustadt-Glewe sowie die Stadt Grabow und das Amt Parchimer Umland beteiligt sind. Das gemeinsame Kommunalunternehmen nimmt für die sechs Gebietskörperschaften Aufgaben des IT-Betriebs wahr.

### Kommunalrecht

Gemeinsame Kommunalunternehmen sind selbstständige Unternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts, die von mehreren kommunalen Gebietskörperschaften getragen werden (vgl. § 167 a KV M-V). Kommunalrechtlich können aber nur kommunale Gebietskörperschaften durch öffentlich-rechtlichen Vertrag ein gemeinsames Kommunalunternehmen errichten. Der Landkreis und die Stadt sind kommunale Gebietskörperschaften i. s. d. § 167 a KV M-V. Demgegenüber gehört die SWS zum Kreis der Körperschaften, die an einem gemeinsamen Kommunalunternehmen beteiligt sein können. Eine direkte Beteiligung der SWS ist nicht möglich. Denkbar ist ein Kombinationsmodell (siehe Abbildung 6-1 Seite 44), bei dem an dem gemeinsamen Kommunalunternehmen der Landkreis und die Stadt beteiligt sind. Das Kommunalunternehmen könnte dann gemeinsam mit der SWS an einer GmbH beteiligt sein (vgl. unter Ziffer III).

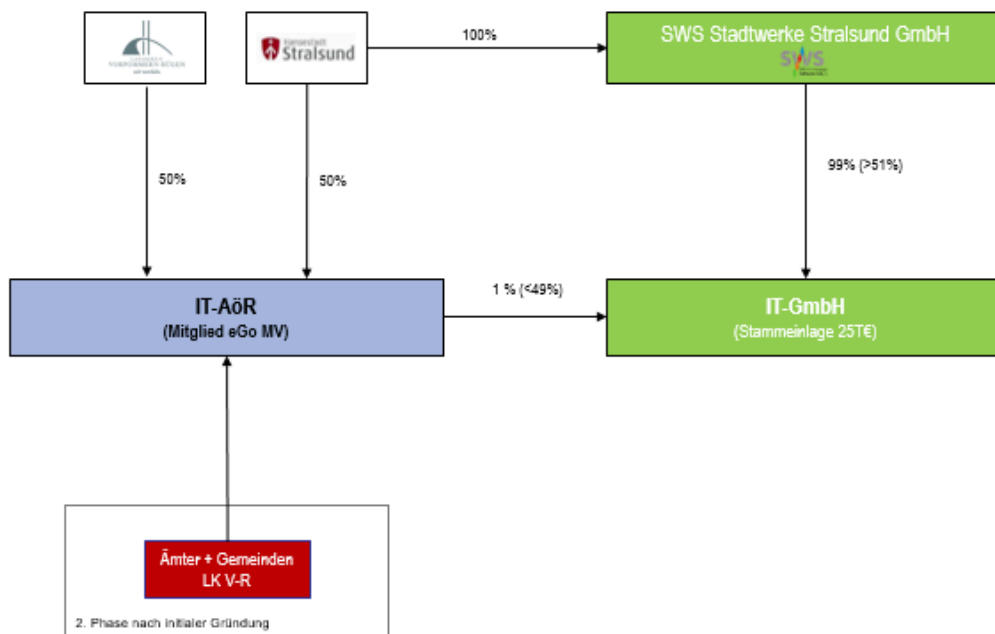


Abbildung 6-1 Kombinationsmodell

Die Satzung des Kommunalunternehmens ist der Rechtsaufsichtsbehörde vor der Ausfertigung anzuzeigen. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat mögliche Rechtsverletzungen innerhalb von zwei Monaten geltend zu machen. Aufsichtsbehörde ist vorliegend das Innenministerium (vgl. § 79 KV M-V).

Vor der Entscheidung für eine privatrechtliche Organisationsform ist stets zu prüfen, ob durch ein Kommunalunternehmen die Aufgabe mindestens genauso wirtschaftlich zu erledigen ist

(§ 69 Abs. 1 Nr. 2 KV M-V). Insoweit besteht eine gewisse gesetzgeberische Präferenz für ein Kommunalunternehmen.

### *Gesellschaftsrecht*

Das Kommunalunternehmen ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts und rechtlich verselbstständigt. Es ist – wie bereits ausgeführt - selbst Träger von Rechten und Pflichten und kann Eigentum und andere dingliche Rechte erwerben. Wirtschaftlich ist es mit eigenem Stammkapital ausgestattet und besitzt eigene Personal- und Sachmittel.

Die Errichtung des Kommunalunternehmens erfolgt durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag der beteiligten Gebietskörperschaften. Der Vertrag bedarf zu seiner Wirksamkeit dem Abschluss des Anzeigeverfahrens nach § 167 c Absatz 1 KV M-V.

Die von der Gemeinde zu beschließende Unternehmenssatzung muss mindestens den Namen, den Sitz, die Aufgaben des Unternehmens, die Anzahl der Vorstandsmitglieder, die Anzahl der Mitglieder des Verwaltungsrates und die Höhe des Stammkapitals enthalten.

Zur Ausübung von Rechten, die nach den Regelungen der Kommunalverfassung M-V eine Entscheidung der Vertretungen der Gebietskörperschaften erfordern, wird eine Trägerversammlung gebildet.

Vorstand und Verwaltungsrat bilden die Organe der Anstalt. Die Organisation ähnelt der einer GmbH. Während der Vorstand weitgehende Handlungsbefugnis besitzt, nimmt der Verwaltungsrat die Funktion ähnlich der eines Aufsichtsrats wahr.

Der Vorstand ist das zentrale Organ des Kommunalunternehmens. Er leitet dieses in eigener Verantwortung. In seiner Funktion vertritt er die Körperschaft nach außen; gerichtlich und außergerichtlich. Mitglieder des Vorstandes können nur natürliche Personen sein. Sie werden vom Verwaltungsrat bestellt. Den Zeitraum für die Bestellung von Vorstandsmitgliedern ist auf fünf Jahre begrenzt. Eine erneute Bestellung ist zulässig.

Der Verwaltungsrat ist das kollegial strukturierte Organ des Kommunalunternehmens. Er trifft die strategischen Entscheidungen und überwacht den Vorstand. Ihm obliegt beispielsweise die Entscheidung über den Erlass von Satzungen, die Feststellung des Wirtschaftsplanes und Jahresabschlusses, sowie die Ergebnisverwendung. Die Mitglieder werden durch die Trägerkörperschaften bestellt. Der Vorsitz im Verwaltungsrat ist von den Trägerkörperschaften festzulegen. Neben dem Vorsitzenden besteht der Verwaltungsrat aus einer gesetzlich nicht näher bestimmten weiteren Zahl an Mitgliedern.

### *Eingliederung der Gesellschaft in bestehende Strukturen*

Das gemeinsame Kommunalunternehmen ist eine eigene juristische Person. Eine Eingliederung als Eigenbetrieb des Landkreises oder der Stadt ist damit nicht möglich. Eine direkte Beteiligung der SWS ist kommunalrechtlich ausgeschlossen. Insoweit ist auch eine Eingliederung in den Stadtwerke-Konzern nicht möglich.

Denkbar ist eine Mitgliedschaft des Kommunalunternehmens im Zweckverband eGo-MV. Verbandsmitglieder können nach § 2 der Verbandssatzung des eGo-MV ausdrücklich Anstalten des öffentlichen Rechts sein. Als Anstalt besteht sogar ein satzungsrechtlich verankerter Anspruch auf Aufnahme in den Verband.

### *Flexibilität der Rechtsform*

Wie bereits beschrieben, stellt der Landesgesetzgeber den Trägerkörperschaften frei, in welchem Umfang sie Aufgaben auf eine Anstalt öffentlichen Rechts übertragen. Im Gegensatz zu Eigengesellschaften kann der Anstalt nicht nur die Durchführung einzelner Aufgaben, sondern die Aufgabe selbst übertragen werden. Dies gilt sowohl für freiwillige Aufgaben, Pflichtaufgaben als auch für Weisungsaufgaben.

Im vorliegenden Fall kann die Erbringung von kommunalen IT-Dienstleistungen durch das Kommunalunternehmen flexibel gestaltet werden. Denkbar ist der Betrieb eines Rechenzentrums, Systembetreuung, Beschaffung von Hard- und Software, Koordinierung und Beschaffung von externen IT-Dienstleistungen, Anwenderbetreuung, etc.

Die Aufnahme von weiteren Gebietskörperschaften in die Kooperation ist möglich. Ausgeschlossen ist aber eine direkte Beteiligung von privaten Kapitalgesellschaften, auch wenn sich diese im Anteilseigentum der öffentlichen Hand befinden.

### *Vergaberecht*

#### Allgemeines

Für öffentliche Aufträge, deren Auftragswert bestimmte Schwellenwerte erreichen oder übersteigen, ist ein europaweites Ausschreibungsverfahren durchzuführen (§ 97 GWB). Danach sind öffentliche Aufträge im Wege transparenter Verfahren zu vergeben. Dabei sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Voraussetzung für die Ausschreibungspflicht ist darüber hinaus, dass ein öffentlicher Auftraggeber einen öffentlichen Auftrag auf dem Markt vergibt.

Der Landkreis und die Stadt sind öffentliche Auftraggeber i. S. des § 99 Nr. 1 GWB. Die SWS, an der die Stadt 100 % der Anteile hält, ist öffentlicher Auftraggeber i.S. des § 99 Nr. 2 GWB, da sie nach außen verselbständigt auftritt, von der Stadt allerdings aufgrund der 100 % Beteiligung kontrolliert wird und im allgemeinen Interesse liegende Aufgabe nichtgewerblicher Art (Daseinsvorsorge) erfüllt.

Der Schwellenwert für die Beschaffung von Dienstleistungen beträgt seit dem 1. Januar 2020 EUR 214.000,00. Das GWB findet nach § 106 GWB nur Anwendung, wenn dieser Schwellenwert erreicht oder überschritten wird.

An dieser Stelle wird davon ausgegangen, dass die IT-Dienstleistungen diesen Schwellenwert regelmäßig übersteigen werden.

#### *Inhouse-Geschäfte*

Von der Anwendung des GWB sind nach § 108 GWB, der die Teckal-Entscheidung (Urteil vom 18. November 1999, Rs. C-107/98) des EuGH kodifiziert, Aufträge ausgenommen, die Auftraggeber die Beschaffung nicht auf dem Markt durchführen, sondern die Dienstleistung selbst erbringen. Diese sog. Inhouse-Geschäfte sind nicht ausschreibungspflichtig. Denn die Selbsterbringung einer Aufgabe ist aufgrund der Autonomie der Mitgliedsstaaten nicht der Gesetzgebung der EU unterworfen, so dass diese eine Ausschreibungspflicht für interne Auftragsvergabe nicht statuieren kann.

Gemäß § 108 Abs. 1 GWB müssen danach Dienstleistungsaufträge, die ein öffentlicher Auftraggeber mit einem Unternehmen abschließt, ausnahmsweise dann nicht ausgeschrieben werden, wenn

- der öffentliche Auftraggeber über die juristische Person eine ähnliche Kontrolle wie über seine eigenen Dienststellen ausübt (sog. Kontrollkriterium)
- 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 (sog. Wesentlichkeitskriterium, genauer geregelt in § 108 Abs. 7 GWB),

**und**

- 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 (keine private Beteiligung).

#### *Gemeinsame Inhouse-Vergabe*

Eine Eigengesellschaft, die im Wesentlichen für den einen öffentlichen Auftraggeber tätig wird, ist grundsätzlich inhouse-fähig.

Gleiches gilt auch für Gesellschaften, die nicht von einem einzelnen öffentlichen Auftraggeber, sondern mehreren öffentlichen Auftraggebern kontrolliert werden. Nach § 108 Abs. 4 GWB liegt ein nicht ausschreibungspflichtiges Inhouse-Geschäft auch dann vor, wenn

- 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 (sog. Kontrollkriterium),
- 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 (sog. Wesentlichkeitskriterium),

**und**

- an der juristischen Person keine direkte private Kapitalbeteiligung besteht (keine private Beteiligung).

Den Begriff der gemeinsamen Kontrolle regelt § 108 Abs. 5 GWB genauer. Danach ist eine gemeinsame Kontrolle zuzunehmen, wenn

- sich die beschlussfassenden Organe der juristischen Person aus Vertretern sämtlicher teilnehmender öffentlicher Auftraggeber zusammensetzen; ein einzelner Vertreter kann mehrere oder alle teilnehmenden öffentlichen Auftraggeber vertreten,
- die öffentlichen Auftraggeber gemeinsam einen ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen der juristischen Person ausüben können

**und**

- die juristische Person keine Interessen verfolgt, die den Interessen der öffentlichen Auftraggeber zuwiderlaufen.

### *Öffentlich-öffentliche Kooperation*

Sofern eine Vergabe außerhalb der Organisationsstruktur eines öffentlichen Auftraggebers erfolgen soll, d.h. die Auftraggeber weder Mutter, Tochter, Enkel oder Schwestern sind, besteht die Möglichkeit der Kooperation nach § 108 Abs. 6 GWB. Danach ist eine öffentlich-öffentliche Kooperation zwischen zwei Auftraggebern nach § 99 Nr. 1-3 GWB dann zulässig, wenn

- 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,
- die Durchführung der Zusammenarbeit nach Nummer 1 ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse bestimmt wird

**und**

- die öffentlichen Auftraggeber auf dem Markt weniger als 20 Prozent der Tätigkeiten erbringen, die durch die Zusammenarbeit nach Nummer 1 erfasst sind.

Der Begriff der Zusammenarbeit setzt in diesem Zusammenhang indes nicht voraus, dass beide Kooperationspartner die Leistung gemeinsam erbringen. Der Anteil der Kooperationsleistungen kann auch unterschiedlich gewichtet sein. Grundsätzlich ist aber von jedem Kooperationspartner eine Leistung erforderlich.

Bezüglich der Finanzierung sollte grundsätzlich (nur) von einer Kostendeckung ausgegangen werden. Bei öffentlichen Auftraggebern kann ein erzielter Gewinn auf eine gewerbliche Tätigkeit hinweisen, die wiederum die Auftraggebereigenschaft nach § 99 Nr. 2 GWB ausschließt.

### *Vergabe von Dienstleistungen an die IT-Kooperation*

#### *Kontrollkriterium*

Landkreis und Stadt können gemeinsam über das Kommunalunternehmen eine ähnliche Kontrolle ausüben wie jeder der öffentlichen Auftraggeber über seine eigenen Dienststellen. Die Vorgaben des § 108 Abs. 4 GWB liegen insoweit vor.

Da sich an der AöR gemäß ihrer Rechtsnatur nach § 167a KV-MV lediglich Gebietskörperschaften beteiligen können, ist die SWS nicht in der Lage, Gesellschafterin/TeilhaberIn der AöR zu werden. SWS ist aber – über die Stadt – eine Schwestergesellschaft der AöR. Ob eine Auftragsvergabe zwischen Schwestergesellschaften erfolgen kann, deren Müttergesellschaften nicht deckungsgleich sind (d.h. Halbschwestergesellschaften) ist umstritten (vgl. hierzu Hoffmann/Schulz/Gottberg in KommJur 2017, 245 sowie Schulz in ZfBR 2018, 134). Für die Zulässigkeit der Vergabe zwischen Halbschwestern spricht, dass die Vergabe in dieser Konstellation auch durch eine Beauftragung der gemeinsamen Mutter und der Weitergabe des Auftrags an die andere Tochter (d.h. Vergabe übers Eck) zulässig wäre, sodass nicht ersichtlich ist, warum eine direkte Vergabe nicht zulässig sein sollte.

### *Wesentlichkeit*

Die AöR muss mehr als 80 % ihrer Tätigkeit für den bzw. die öffentlichen Auftraggeber erbringen. Bei neugegründeten Unternehmen ist hierzu eine Prognose (§ 108 Abs. 7 Satz 3 GWB) zu erstellen. Um eine Prognose abgeben zu können, müssen die von perspektivisch zu erbringenden Leistungen im Einzelnen auf ihren Inhouse-Charakter geprüft und zueinander in Verhältnis gesetzt werden.

Die Beachtung des Wesentlichkeitskriteriums ist bei der Geschäftstätigkeit der AöR zu beachten, um die Inhouse-fähigkeit sicherzustellen.

### *direkte private Beteiligung*

Die Beteiligung eines privaten Dritten ist in der geplanten Konstellation bereits gesetzlich ausgeschlossen, da an der nur Gebietskörperschaften beteiligt sein können.

### *Vergabe von Dienstleistungen durch Dritte an die IT-Kooperation*

Neben der klassischen Inhouse-Vergabe, bei der Aufträge an Tochter- oder Enkelgesellschaften vergeben werden, besteht auch die Möglichkeit der Vergabe zwischen Tochtergesellschaften des gleichen Auftraggebers (sog. horizontale Inhouse-Vergabe, § 108 Abs. 3 GWB). Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass die Vergabe innerhalb des Eigenbereichs des Auftraggebers erfolgt. Von der horizontalen Inhouse-Vergabe nicht erfasst sind nicht an der zu beauftragenden Gesellschaft beteiligten (Gebiets-)Körperschaften sowie deren Tochtergesellschaften, da der Auftrag dann nicht im Eigenbereich eines Auftraggebers liegt. Eine Vergabe in dieser Konstellation kann jedoch im Einzelfall über den eGo-MV oder die öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit nach § 108 Abs. 6 GWB vergaberechtsfrei zulässig sein.

### *Töchter der SWS*

Grundsätzlich sind die IT-Leistungen im SWS-Konzern auf Ebene der SWS gebündelt, so dass eigene Beauftragungen von Töchtern der SWS u. W. eher nicht stattfinden werden.

Nach § 108 Abs. 3 GWB ist die Vergabe von Aufträgen an eine Schwestergesellschaft der vergebenden Gesellschaft als Inhouse-Vergabe zulässig, wenn das vergebende Unternehmen von einem öffentlichen Auftraggeber kontrolliert wird und zugleich selbst öffentlicher Auftraggeber ist sowie das den Auftrag erhaltende Unternehmen vom selben öffentlichen Auftraggeber kontrolliert wird und an ihm kein privater Dritter beteiligt ist.

Die Verbundenheit besteht im vorliegenden Fall durch die Stadt und deren 100%ige Tochtergesellschaft, der SWS. Eine vergabefreie Beauftragung ist daher im Regelfall möglich. Dies muss im jeweiligen Einzelfall in Bezug auf die jeweilige SWS-Tochter geprüft werden.

## eGo-MV

Sofern die AöR Mitglied des eGo-MV wird, sind vergabefreie Leistungsbeziehungen zwischen dem eGo-MV und der AöR möglich.

Ebenfalls sind Inhouse-Konstellationen zwischen der AöR und den anderen Mitgliedern des eGO-MV realisierbar. Es handelt sich dann um eine Auftragsvergabe zwischen (Halb-)Schwestergesellschaften, deren Müttergesellschaften nicht deckungsgleich sind (vgl. hierzu Hoffmann/Schulz/Gottberg in KommJur 2017, 245 sowie Schulz in ZfBR 2018, 134). Gegen die Zulässigkeit spricht der Wortlaut des Art. 12 Abs. 3 der RL 2014/24/EU, welcher explizit von „anderen von denselben öffentlichen Auftraggebern kontrollierten juristischen Personen“ spricht. Bei Halbschwestern wäre dieser Wortlaut nicht erfüllt, da die Müttergesellschaften nicht „dieselben“ sind. Für die Zulässigkeit der Vergabe zwischen Halbschwestern spricht aber, dass die Vergabe in dieser Konstellation auch durch eine Beauftragung der gemeinsamen Mutter und der Weitergabe des Auftrags an die andere Tochter (d.h. Vergabe „übers Eck“) zulässig wäre, sodass nicht ersichtlich ist, warum eine direkte Vergabe nicht zulässig sein sollte. Wir gehen daher von der Zulässigkeit aus.

Die horizontale Vergabe zwischen Enkelgesellschaften ist bisher in Literatur und Rechtsprechung nur wenig diskutiert worden (vgl. hierzu Hoffmann/Schulz/Gottberg in KommJur 2017, 245 sowie Schulz in ZfBR 2018, 134). Die rechtliche Bewertung dürfte jedoch der zur Vergabe zwischen Schwestergesellschaften entsprechen: So sieht das Gesetz zwar keine ausdrückliche inverse Inhouse-Vergabe von Aufträgen von der Enkelgesellschaft auf die Großmuttergesellschaft vor. Dies ist nach überwiegender Ansicht in der Literatur jedoch zulässig. Es ist dann nicht ersichtlich, warum die Mutter den Auftrag nicht auch an eine andere Enkelgesellschaft vergeben können soll. Wenn demnach bereits die Vergabe „übers Eck“ zulässig ist, sollte auch die direkte Vergabe, die genau dasselbe Ergebnis erzielt zulässig sein.

## *Kommunale Unternehmen*

Für andere kommunale Unternehmen (z. B. VVR/SWG) gelten die vorherigen Ausführungen entsprechend. Die Vergabe zwischen Schwester- und Halbschwesterunternehmen kann unter den Voraussetzungen des § 108 Abs. 3 GWB erfolgen. Voraussetzung ist auch hier, dass das vergebende Unternehmen von einem öffentlichen Auftraggeber kontrolliert wird und zugleich selbst öffentlicher Auftraggeber ist und das den Auftrag erhaltende Unternehmen vom selben öffentlichen Auftraggeber kontrolliert wird und an ihm kein privater Dritter beteiligt ist.

Verbundene kommunale Unternehmen wie VVR und SWG können die AöR daher ebenfalls grundsätzlich vergabefrei beauftragen. Beide Gesellschaften wären unmittelbare Halbschwester-Gesellschaften der AöR, die wiederum ein öffentlicher Auftraggeber i.S.d. § 99 Nr. 2 GWB

## *Andere Anstalten (IKT Ost)*

Andere Anstalten können die AöR unter den Voraussetzungen der horizontalen Inhouse-Vergabe beauftragen, ohne dass der Auftrag dem Vergaberecht unterfällt. Erforderlich ist aber eine gesellschaftsrechtliche Verbindung (z. B. über den eGo-MV) Ohne entsprechende Verbindung kann beispielsweise die IKT Ost, eine AöR, deren Gesellschafter die Landkreise Vorpommern-Greifswald und Mecklenburger Seenplatte und die Stadt Neubrandenburg sind, nicht ohne weiteres eine Inhouse-Vergabe an die AöR nach § 108 Abs. 3 GWB vornehmen. Die Landkreise und die Stadt sind ihrerseits eigenständige Gebietskörperschaften. Die von ihnen gegründete AöR unterliegt daher weder unmittelbar noch mittelbar der Kontrolle durch den Landkreis (Vorpommern-Rügen) noch der Stadt (Stralsund). Es besteht jedoch ggf. die Möglichkeit einer horizontalen öffentlich-öffentlichen Kooperation nach § 108 Abs. 6 GWB. Die Erfüllung der Voraussetzungen muss einzelfallabhängig geprüft werden.



### *Sonstige private Dritte*

Private Dritte können die AöR ebenfalls beauftragen. Private Dritte unterliegen nicht dem Anwendungsbereich des GWB.

Allerdings muss darauf geachtet werden, dass die Tätigkeit für private Dritte nicht mehr als 20 % der Tätigkeit der AöR ausmachen darf, da diese dann nicht mehr das Wesentlichkeitskriterium des § 108 Abs. 1 Nr. 2 GWB erfüllt und die ihr vom Landkreis oder der Stadt übertragene Aufträge dann ihrerseits ausschreibungspflichtig werden.

### *Vergabe von Dienstleistungen über den eGo-MV an Zweckverbandsmitglieder*

Die Mitglieder des Zweckverbands sind – wie bereits ausgeführt - grundsätzlich in der Lage, sich über den Zweckverband und u. E. auch direkt untereinander Aufträge zu erteilen.

Die vom GWB zur Verfügung gestellten Handlungsmöglichkeiten ermöglichen ein solches Vorgehen grundsätzlich (vgl. unter Ziffer 5.3.2.).

### *Einkauf/Beschaffung von Dienstleistungen*

Die Beschaffung von Leistungen am Markt durch einen öffentlichen Auftraggeber wie die AöR fällt in den Anwendungsbereich des GWB, sofern mit diesem Auftrag die Schwellenwerte erreicht oder überschritten werden. Der Schwellenwert für Dienstleistungen beträgt EUR 214.000,00. Doch auch unterhalb dieses Schwellenwertes kann eine Beauftragung nicht ohne weiteres erfolgen. Unterhalb des Schwellenwertes sind öffentliche Auftraggeber i. S. d. § 99 GWB an die Unterschwellenvergabeordnung gebunden. Diese wurde mit Wirkung zum 01.01.2019 in Mecklenburg-Vorpommern eingeführt (vgl. § 2 VgV M-V).

Auch hier ist im Einzelfall zu prüfen, ob ein vergabefreies In-house. Eine Vergabefreie Beauftragung von kommunalen Schwester- und Halbschwestergesellschaften ist – unter Beachtung des Wesentlichkeitskriteriums – grundsätzlich möglich.

### *Arbeitsrecht*

#### *Personalüberführung*

Hinsichtlich der Gestaltungsmöglichkeiten einer etwaigen Überführung von Mitarbeitern, die derzeit im öffentlichen Dienst, z. B. bei der Stadt oder dem Landkreis, sowie hinsichtlich der Rechtsfolgen einer Überleitung ist zunächst danach zu differenzieren, ob Arbeitnehmer oder ggf. auch im Einzelfall Beamte betroffen sind. Grundsätzlich sind Personalverlagerungen derart gestaltbar, dass die derzeitigen Arbeits- oder Dienstverhältnisse zum jeweiligen Trägerunternehmen des Kommunalunternehmens bestehen bleiben (so bei der Abordnung, Zuweisung oder Personalgestellung) als auch so umsetzbar, dass ein Arbeitgeberwechsel stattfindet. Des Weiteren hängen die Auswirkungen davon ab, ob ganze wirtschaftliche Einheiten verlagert werden mit der möglichen Folge, dass die Voraussetzungen eines Betriebsübergangs vorliegen.

Derzeit sind eine Personalgestellung von Mitarbeitern des Landkreises und eine Überleitung von Mitarbeitern der SWS angedacht. Mitarbeiter der Stadt sollen zunächst nicht übergeleitet werden. Nachfolgend wird – da Einzelfragen noch offen sind - ein Überblick über die arbeitsrechtlichen Fragen gegeben. Die Ausführungen für den Landkreis würden für die Stadt entsprechend gelten, falls – entgegen der derzeitigen Planung – Mitarbeiter übergeleitet werden sollten.

## Überführung von Arbeitnehmern

### a) Abordnung, Zuweisung oder Personalgestellung

Soweit es sich bei betreffenden Arbeitnehmern um Tarifangestellte des Landkreises handelt, findet der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) im Bereich der VKA Anwendung. Insoweit kommt eine Überleitung zunächst auf der Grundlage der Abordnung oder Zuweisung gemäß § 4 Abs. 1 und 2 TVöD in Betracht.

Bei der SWS finden die Tarifverträge für die Mitgliedsunternehmen der Tarifgruppe Energie des Arbeitgeberverbandes energie- und versorgungswirtschaftliche Unternehmen e. V. (AVEU) auf der Grundlage eines Haustarifvertrags Anwendung. Der Manteltarifvertrag des AVEU enthält keine vergleichbaren Bestimmungen zur Überführung von Mitarbeitern. Er enthält lediglich eine Regelung, die die Versetzung innerhalb eines Unternehmens erfasst. Soweit bei der SWS keine sonstigen arbeitsvertraglichen Grundlagen für eine Abordnung oder Zuweisung bestehen, bedarf eine entsprechende Umsetzung einer entsprechenden Vereinbarung mit dem betreffenden Arbeitnehmer.

Die Instrumente der Abordnung und Zuweisung wären den Landkreis allerdings nur dann passend, wenn es sich um die Übertragung einer vorübergehenden Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber, dem Kommunalunternehmen, unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses handelt. Von einer Zuweisung wäre im Unterschied zur Abordnung dann auszugehen, wenn das künftige Kommunalunternehmen nicht den TVöD anwenden sollte. Der vorübergehende Charakter muss sich aus der Art der Tätigkeit beim Kommunalunternehmen ergeben. Die Abordnung, die voraussichtlich für mehr als drei Monate andauern soll, bedarf der vorherigen Anhörung des betreffenden Arbeitnehmers. Die Zuweisung bedarf demgegenüber der Zustimmung des Arbeitnehmers, die allerdings nur aus wichtigem Grund verweigert werden darf.

Für die dauerhafte Personalüberführung hingegen bietet sich vielmehr das Instrument der Personalgestellung gemäß § 4 Abs. 3 TVöD an.

Personalgestellungen infolge von Umstrukturierungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung werden prinzipiell von der RL Leiharbeit sowie vom Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) erfasst. Folge der Anwendbarkeit des AÜG wäre zunächst, dass die Überlassung des jeweiligen Arbeitnehmers grundsätzlich auf 18 Monate befristet wäre. Zudem bedarf eine Arbeitnehmerüberlassung u. a. der Erlaubnis der Agentur für Arbeit. Bei Verstößen gegen die Vorgaben des AÜG, insbesondere bei Missachtung des Equal-Pay-Grundsatzes, drohen empfindliche Bußgelder.

Mit dem Gesetz zur Änderung des AÜG vom 21. Februar 2017 hat der Gesetzgeber die Arbeitnehmerüberlassung innerhalb des öffentlichen Dienstes durch Aufnahme des § 1 Abs. 3 Nr. 3 AÜG aufgrund der Initiative des Bundesrates vom 29. November 2013 privilegiert. Im Falle der Personalgestellung zwischen Kreis/Stadt und Kommunalunternehmen könnte die Ausnahmebestimmung des § 1 Abs. 3 Nr. 2c AÜG, die sich auf die Überlassung von Arbeitnehmern zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes anwenden, bezieht, einschlägig sein. Um die Restriktionen des AÜG zu vermeiden, wäre nach § 1 Abs. 3 Nr. 2c AÜG erforderlich, dass auch das Kommunalunternehmen den TVöD oder einen sonstigen Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes anwendet.

Eine Personalgestellung nach § 4 Abs. 3 TVöD bedarf grundsätzlich keiner Zustimmung des jeweiligen Arbeitnehmers.

Ob künftige Träger zusammen mit dem Kommunalunternehmen als Konzern i. S. d. Aktiengesetzes angesehen werden können, hängt von der konkreten Ausgestaltung sowie der Beherrschung und dem etwaigen bestimmenden Einfluss eines einzelnen Trägers ab und wäre ggf. vertieft zu prüfen.

## b) Überführung im Wege der Neueinstellung

Weiter kämen in Betracht, bestehende Arbeitsverträge aufzuheben und beim Kommunalunternehmen neue Verträge abzuschließen. Dies setzt voraus, dass im Einzelfall kein Betriebsübergang gem. § 613a BGB vorliegt, bzw. dass hierbei die ggf. zu beachtenden Vorgaben des § 613a BGB nicht umgangen werden (s. nachfolgender Abschnitt c).

Ferner ist ohnehin davon auszugehen, dass Mitarbeiter nur dann bereit sind, ein neues Arbeitsverhältnis bei dem Kommunalunternehmen einzugehen, wenn sich ihre bestehenden Beschäftigungskonditionen nicht verschlechtern, d. h. wenn neben den Vergütungsbedingungen insbesondere die bisherige im öffentlichen Dienst zurückgelegten Beschäftigungszeit, etwaiger erworbener Kündigungsschutz anerkannt und Anwartschaften auf Leistungen der betrieblichen Altersversorgung fortbestehen bzw. entsprechende Versicherungen fortgeführt werden. Dies würde z. B. weiter bedeuten, dass das Kommunalunternehmen Mitglied bei der Kommunalen Zusatzversorgungskasse Mecklenburg-Vorpommern (ZMV) werden müsste und folglich alle künftigen Beschäftigte bei der ZMV versichern müsste. Ggf. wäre zu prüfen, ob den Beschäftigten alternativ eine möglichst gleichwertige betriebliche Altersversorgung oder eine sonstige finanzielle Ausgleichregelung zugesagt werden kann.

Waren die überzuleitenden Mitarbeiter über ihren bisherigen Arbeitgeber bei der ZMV pflichtversichert und sollte das Kommunalunternehmen nicht Mitglied der ZMV werden und die Pflichtversicherungen nicht fortführen, so kann die ZMV vom bisherigen Arbeitgeber grundsätzlich einen nicht unerheblichen Ausgleichsbetrag nach § 15 Abs. 6 der Satzung der ZMV verlangen. Die Ausgleichspflicht setzt nicht notwendig einen Betriebsübergang nach § 613a BGB voraus, sondern es genügt, wenn Arbeitsverhältnisse aufgrund einer Vereinbarung zwischen einem Mitglied und dem Kommunalunternehmen übertragen werden.

Die Einzelheiten sowie die Möglichkeiten, der Fortführung nur einzelner Pflichtversicherungen bzw. der Umsetzung des Zäsur- oder Verbleibmodells sollten vorab mit der ZMV abgestimmt werden.

## c) Überführung im Wege eines Betriebsübergangs gem. § 613a BGB

Soweit Bereiche bzw. Aufgaben der Kooperationspartner – entgegen der derzeitigen Planung - auf die neu zu errichtende AöR verlagert werden, könnten die Voraussetzungen eines Betriebsübergangs nach § 613a BGB vorliegen. Folge wäre, dass die AöR automatisch in die Rechte und Pflichten der Arbeitsverträge der überzuleitenden Mitarbeiter eintreten würde. Die Fortgeltung individualarbeitsvertraglicher oder kollektivrechtlicher Rechte und Pflichten würde sich nach den Besitzstandsregelungen des § 613a BGB richten.

## Allgemeine Voraussetzungen eines Betriebsübergangs nach § 613a BGB

Die Voraussetzungen eines Betriebsübergangs ergeben sich aus § 613a Abs. 1 S.1 BGB:

*"Geht ein Betrieb oder Betriebsteil durch Rechtsgeschäft auf einen anderen Inhaber über, so tritt dieser in die Rechte und Pflichten aus den im Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Arbeitsverhältnissen ein."*

Demnach ist für einen Betriebsübergang im Sinne der vorgenannten Vorschrift erforderlich, dass ein Betrieb oder Betriebsteil auf einen anderen Rechtsträger übergeht und dieser Übergang durch Rechtsgeschäft erfolgt.

Seit dem "Ayse Süzen"- Urteil des EuGH im Jahr 1997 (11. März 1997, NZA 1997, 433) knüpft die Rechtsprechung bei der Auslegung des Begriffes "Betriebsübergang" nicht mehr an die Übertragung statischer Betriebsmittel an, sondern an den Begriff der wirtschaftlichen Einheit, der heute wesentliche Voraussetzung für die Annahme eines Betriebsübergangs ist.

Unter dem Begriff der wirtschaftlichen Einheit ist eine organisatorische Gesamtheit von Personen und Sachen zur auf Dauer angelegten Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit mit eigener Zielsetzung zu verstehen. Es bedarf mithin einer selbständigen, abgrenzbaren, organisatorischen Einheit, die übergehen soll.

Ein Übergang einer wirtschaftlichen Einheit liegt vor, wenn der Übernehmer die wirtschaftliche Einheit unter Wahrung ihrer Identität fortführt. Ob eine ihre Identität bewahrende wirtschaftliche Einheit übergegangen ist, richtet sich nach den Umständen des konkreten Falls. Bei der Prüfung, ob eine solche Einheit übergegangen ist, haben sich die Gerichte an dem sog. **"7-Punkte-Katalog"** des EuGH zu orientieren. Keinesfalls dürfen dabei die Besonderheiten des Einzelfalls vernachlässigt werden. Sowohl der EuGH als auch das BAG betonen, dass es sich bei den genannten Kriterien um Indizien für das Vorliegen eines Betriebsübergangs handelt. Demnach muss in jedem Fall eine abschließende Gesamtbetrachtung erfolgen. Die folgenden 7 Kriterien sind zu berücksichtigen:

- Art des betreffenden Unternehmens oder Betriebs,
- etwaiger Übergang materieller Betriebsmittel,
- Wert der immateriellen Aktiva,
- etwaige Übernahme der Hauptbelegschaft,
- etwaiger Übergang der Kundschaft,
- Ähnlichkeit zwischen den vor und nach dem Übergang ausgeübten Tätigkeiten sowie
- die Dauer einer möglichen Tätigkeitsunterbrechung.

Nach der Rechtsprechung des EuGH und des BAG muss der übertragene Betrieb oder Betriebsteil nicht zwangsläufig seine organisatorische Selbständigkeit bewahren. Es ist ausreichend, wenn die funktionelle Verknüpfung zwischen den übertragenen Produktionsfaktoren beibehalten wird und sie es dem Übernehmer erlaubt, diese Faktoren zu nutzen, um derselben oder einer gleichartigen wirtschaftlichen Tätigkeit nachzugehen (vgl. EuGH, Urteil vom 12. Februar 2009, NZA 2009, 251; BAG, Urteil vom 17. Dezember 2009 - 8 AZR 1019/09; BAG, Urteil vom 26. Mai 2011 – 8 AZR 37/10). Es reicht demnach aus, wenn der Übernehmer schon die bloße Möglichkeit zur identitätswahrenden Fortführung des Betriebs innehat.

Ob und inwieweit sächliche und immaterielle Betriebsmittel im Einzelfall übergehen müssen, um den Tatbestand des § 613a BGB zu erfüllen, hängt im Wesentlichen von der Art des Unternehmens ab. Darüber hinaus ist es erforderlich, zwischen betriebsmittelarmen und betriebsmittelgeprägten Tätigkeiten zu unterscheiden.

Bei betriebsmittelgeprägten Betrieben liegt regelmäßig im Falle der Übernahme der wesentlichen Assets ein Betriebsübergang vor, mit der Folge, dass das dem Betrieb oder dem Betriebsteil zuzuordnende Personal automatisch übergeht. Betriebsmittelgeprägt sind vor allem hoch technisierte Betriebe, in denen nur noch wenige Arbeitnehmer Überwachungsaufgaben wahrnehmen (Fleddermann in: Lansnicker, Prozesse in Arbeitssachen, 2. Aufl. 2010, § 9 Die Betriebsänderung, Rn. 7). Ein betriebsmittelgeprägter Betrieb liegt nicht bereits vor, wenn sächliche Betriebsmittel für die Erbringung der betrieblichen Tätigkeit erforderlich sind, sondern die Betriebsmittel müssen für die betriebliche Tätigkeit identitätsprägend sein. Ob sächliche Betriebsmittel identitätsprägend sind, richtet sich nach der Eigenart des jeweiligen Betriebs. Sächliche Betriebsmittel sind wesentlich, wenn ihr Einsatz den eigentlichen Kern des zur Wertschöpfung erforderlichen Funktionszusammenhangs ausmacht (BAG, Urt. vom 25. Juni 2009, NZA 2009, 1412). Ein Kriterium hierfür kann sein, dass die Betriebsmittel zur auftragsgemäßen Verrichtung der Tätigkeiten unverzichtbar sind (vgl. BAG, Urt. vom 10.05.2012, Az. 8 AZR 434/11).

In betriebsmittelarmen Branchen, in denen es im Wesentlichen auf die menschliche Arbeitskraft ankommt (wie bspw. bei der Gebäudereinigung), ist ein Betriebsübergang auch ohne Übergang von Betriebsmitteln denkbar. Soweit in betriebsmittelarmen Branchen eine Gesamtheit von Arbeitnehmern, die durch eine gemeinsame Tätigkeit dauerhaft verbunden sind, eine wirtschaftliche Einheit darstellt, kann eine solche Einheit ihre Identität über ihren Übergang hinaus bewahren, wenn der neue Unternehmensinhaber nicht nur die betreffende Tätigkeit weiterführt, sondern auch einen nach Zahl und Sachkunde wesentlichen Teil des Personals übernimmt, das sein Vorgänger gezielt bei dieser Tätigkeit eingesetzt hatte.

Eine weitere Voraussetzung für das Vorliegen eines Betriebsübergangs ist der Übergang der wirtschaftlichen Einheit durch ein Rechtsgeschäft. Der Begriff des Rechtsgeschäftes ist in diesem Zusammenhang weit zu verstehen. Für die Annahme des Übergangs eines Betriebs reicht es aus, wenn die betriebliche Fortführungsmöglichkeit durch mehrere Rechtsgeschäfte vermittelt wird.

### **Vorliegen eines Betriebsübergangs im konkreten Kooperationsmodell**

Vorab stellt sich die Frage, ob der Anwendungsbereich des § 613a BGB vorliegend überhaupt eröffnet ist, wenn die künftige gegenständliche Tätigkeit des Kommunalunternehmens als eine in öffentlich-rechtlicher Form zu erledigende Aufgabe der öffentlichen Verwaltung angesehen werden könnte, die ggf. nicht zu den wirtschaftlichen, von § 613a BGB erfassten Tätigkeiten zählt.

Zwar findet § 613a BGB Anwendung, wenn die öffentliche Hand einen privaten Betrieb übernimmt, jedoch findet die für § 613a BGB grundlegende EU-Richtlinie 2001/23 z. B. keine Anwendung, wenn allein Verwaltungsaufgaben von einer öffentlichen Verwaltung auf eine andere übertragen werden. Ein Betriebsübergang wurde daher bislang lediglich in Fälle angenommen, in denen nichthoheitliche Tätigkeiten potenziell auch von privaten Unternehmen übernommen werden können (EuGH 06.09.2011, NZA 2011, 1077). Ferner heißt es in der Literatur, bei der „Übernahme“ öffentlich-rechtlicher Gestattungen oder Konzessionen sei schon deswegen Vorsicht angebracht, weil diese nicht zur Disposition der Vertragspartner stehen und damit auch nicht Gegenstand eines Rechtsgeschäfts sein können (vgl. Boecken/Düwell/Diller/Hanau, Gesamtes Arbeitsrecht, § 613a BGB Rechte und Pflichten bei Betriebsübergang, 1. Aufl. 2016, Rn. 36.).

Wir gehen insgesamt davon aus, dass die ggf. überzuleitenden Bereiche Aufgaben wahrnehmen, die z. B. zentrale Dienste und Verwaltung aber auch bereits vorhandene IT-Aktivitäten betreffen, die in der neuen Einrichtung gebündelt und weiterentwickelt werden sollen. Bei solchen Tätigkeiten wird es sich überwiegend um Tätigkeiten handeln, die auch von einem privaten Unternehmen erbracht werden könnten, so dass der Anwendungsbereich des § 613a BGB vorliegend u. E. grundsätzlich eröffnet ist.

Soweit bereits bei Landkreis, Stadt oder SWS bestehende Bereiche oder Einheiten auf das Kommunalunternehmen verlagert werden sollen, gehen wir davon aus, dass diese Bereiche von der menschlichen Arbeitskraft geprägt werden und als betriebsmittelarm gewertet werden können. Die Beurteilung, ob eine übertragungsfähige Einheit vorliegt, hängt sodann insbesondere von der Anzahl der überzuleitenden Arbeitnehmer, den einzelnen Funktionen (Überleitung von Führungskräften, Know-how-Trägern oder Arbeitnehmern mit Schlüsselfunktionen) und schließlich der organisatorischen Abgrenzbarkeit ab. Soweit der überwiegende Anteil an Mitarbeitern einer abgrenzbaren Organisationseinheit überführt werden soll, wäre jedenfalls ein Betriebsteilübergang denkbar. Von Bedeutung wäre weiter, ob Räumlichkeiten, Hard- und Software, Nutzungsrechte oder Lizenzen o.ä. übertragen und weiter genutzt werden sollen.

Ob die Voraussetzungen einer wirtschaftlichen Einheit vorliegen, müsste somit anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls, insbesondere den vorhandenen organisatorischen Strukturen geprüft werden. Weiter wäre zu klären, ob die bisherigen funktionellen Verknüpfungen beim künftigen Kommunalunternehmen derart fortgeführt werden, dass von einer gleichartigen wirtschaftlichen Tätigkeit gesprochen werden kann. Da die diesbezüglichen Einzelheiten in der jetzigen Phase völlig offen sind, kann nicht abgeschätzt werden, ob die Voraussetzungen eines Betriebsübergangs vorliegen werden.

Festgehalten werden kann jedenfalls, dass die Frage, ob übertragungsfähige wirtschaftliche Einheiten und die Voraussetzungen von Betriebsteilübergängen vorliegen, beeinflussbar und gestaltbar ist.

Soweit die Voraussetzungen eines Betriebsübergangs nicht vorliegen, bzw. Rechtsunsicherheiten diesbezüglich oder über den Umfang der vom Betriebsübergang betroffenen Arbeitnehmer bestehen sollte, ist zu empfehlen, diese einvernehmlich individualvertraglich unter entsprechender Anwendung der Bestandsschutzregelungen des § 613a BGB überzuleiten.



Hierfür bietet sich in der Praxis der Abschluss von dreiseitigen Verträgen (zwischen der abgebenden Behörde bzw. der SWS, dem aufnehmenden Kommunalunternehmen und dem betreffenden Arbeitnehmer) an. Dies wäre im vorliegenden Fall zu empfehlen.

### **Rechtliche Folgen eines Betriebs(teils)übergangs bzw. einer analogen Anwendung des § 613a BGB**

Folge eines Betriebsübergangs wäre zunächst, wie ausgeführt, dass das Kommunalunternehmen automatisch in die Rechte und Pflichten der Arbeitsverträge der überzuleitenden Mitarbeiter eintreten würde. Es findet somit – im Unterschied z. B. zur Zuweisung und Personalgestellung – ein Arbeitgeberwechsel statt. Hierfür bedarf es nicht des Abschlusses neuer Arbeitsverträge.

Sollte die AöR keine eigene Tarifbindung eingehen und nicht in den KAV eintreten (s. zu den Möglichkeiten der Gestaltung der arbeitsvertraglichen Bedingungen Abschnitt 6.2), gelten die tarifvertraglichen Regelungen aufgrund der in den Arbeitsverträgen regelmäßig enthaltenen Bezugnahmeklauseln unabhängig von der Anwendbarkeit des § 613a BGB individualvertraglich fort. Die gesetzlichen Schutzbestimmungen des § 613a BGB enthalten jedoch darüber hinaus die Besonderheit, dass solche kollektivrechtlichen Normen nicht vor Ablauf eines Jahres nach dem Zeitpunkt des Übergangs zum Nachteil der Arbeitnehmer abgeändert werden dürfen.

Zweifelsfragen können sich weiter dann ergeben, wenn Kommunalunternehmen und abgebende Trägereinrichtung verschiedenen Arbeitgeberverbänden angehören bzw. unterschiedlichen Tarifbindungen künftig unterliegen (z. B. wenn das Kommunalunternehmen einen Haustarifvertrag mit ver.di abschließen sollte). Sollten für das Kommunalunternehmen andere Tarifverträge gelten, welche jedoch mit der derselben Gewerkschaft abgeschlossen wurden wie die Tarifverträge der abgebenden Unternehmen, so gelten für die tarifgebundenen Arbeitnehmer, die Mitglied der betreffenden Gewerkschaft sind, unmittelbar die neuen tarifvertraglichen Regelungen.

### **Fortgeltung tarifvertraglicher Regelungen für nicht tarifgebundene Arbeitnehmer**

Für die nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer gelten die bisherigen tariflichen Arbeitsbedingungen in der Regel kraft vertraglicher Bezugnahmeklauseln fort. Die Frage, ob diese statisch oder dynamisch fortgelten, hängt von der Ausgestaltung der Arbeitsverträge ab und soll hier nicht weiter vertieft werden, da davon auszugehen ist, dass die betreffenden Arbeitnehmer nur dann gewillt sind, den Arbeitgeberwechsel mitzutragen, wenn ihre bisherigen Konditionen mindestens dynamisch fortgelten, d. h. wenn sie an künftigen Tarifsteigerungen partizipieren. Bei anderweitiger Tarifbindung des Kommunalunternehmens kommt je nach Ausgestaltung der Bezugnahmeklauseln eine Ablösung der bislang geltenden tariflichen Bestimmungen in Betracht.

### **Vertragliche Gestaltung der Personalüberleitung**

Es ist grundsätzlich zu empfehlen, die erwähnten bei einer Überleitung von Beschäftigten auf das Kommunalunternehmen auftretenden Probleme aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit durch Abschluss eines Personalüberleitungsvertrages zwischen Kommune, Kreis, SWS und Kommunalunternehmen oder sog. dreiseitiger Verträge (zwischen der abgebenden Behörde bzw. der SWS, dem aufnehmenden Kommunalunternehmen und dem betreffenden Arbeitnehmer) zu regeln. In Anlehnung an § 613a BGB werden im Rahmen eines solchen Vertrages regelmäßig Fragen der Fortgeltung kollektivrechtlicher Regelungen sowie der Zusatzversorgung geregelt. Ggf. lassen sich einzelne Aspekte im Rahmen der Satzungsgestaltung berücksichtigen.

Üblicherweise wird ein solcher Personalüberleitungsvertrag als schuldrechtlicher Vertrag zwischen den beteiligten Rechtspersonen abgeschlossen, wobei je nach der gewünschten Intensität der Ausgestaltung der

Arbeitnehmerschutzrechte auch ein Vertrag zu Gunsten Dritter (der Beschäftigten) im Sinne von § 328 BGB gewählt wird mit der Folge, dass die Beschäftigten unmittelbare Ansprüche aus dem Vertrag erwerben. Zudem kommt grundsätzlich der Abschluss eines sogenannten Personalüberleitungstarifvertrages zwischen bisherigem und neuem Arbeitgeber sowie der zuständigen Gewerkschaft in Betracht, insbesondere dann, wenn das Kommunalunternehmen bislang noch nicht tarifgebunden ist. Seitens der Arbeitgeber ist, soweit sie Mitglied im Arbeitgeberverband sind, zu prüfen, ob der Abschluss eines Personalüberleitungsvertrages der Beteiligung oder Genehmigung des Verbandes bedarf. Je nach der gewünschten Flexibilität des Kommunalunternehmens insbesondere bei der Gestaltung künftiger marktgerechter Vergütungskonditionen ist zu überlegen, ob ein bloßer zwischen den beteiligten Einrichtungen bzw. Unternehmen abzuschließen Personalüberleitungsvertrag einem Überleitungstarifvertrag vorzuziehen ist.

### **Widerspruchsrecht bei Vorliegen eines Rechtsgeschäfts**

Soweit Landkreis, Stadt und Kommunalunternehmen die Beschäftigungsverhältnisse in Umsetzung einer Satzungsvorschrift auf der Grundlage der Kommunalverfassung M-V nach § 613a BGB durch Rechtsgeschäft überführt, so rechtfertigt dies nach Auffassung des LAG Hamm zumindest eine entsprechende Anwendung des § 613a Abs. 5 und 6 BGB (LAG Hamm, Urteil vom 25. August 2011– 17 Sa 498/11). Die Beschäftigten haben somit in einem solchen Fall das Recht, dem Übergang ihres Arbeitsverhältnisses innerhalb eines Monats nach Zugang der nach entsprechender Anwendung des § 613a Abs. 5 BGB zu erteilenden schriftlichen Unterrichtung zu widersprechen. Im Falle des Widerspruchs bleiben die Arbeitsverhältnisse zum bisherigen Arbeitgeber bestehen und es wären die oben beschriebenen Möglichkeiten, wie z. B. die Personalgestellung unter den dargestellten Voraussetzungen in Betracht zu ziehen. Sollte die Beschäftigungsmöglichkeit einzelner widersprechender Arbeitnehmer im Zuge der Aufgabenverlagerung entfallen, bliebe grundsätzlich die Möglichkeit, eine betriebsbedingte Kündigung auszusprechen.

### Überführung von Beamten

Soweit von einer Personalüberleitung auf das Kommunalunternehmen Beamte betroffen sein können, wären diese von einem etwaigen Betriebsübergang nicht erfasst, da sich die Regelungen des Betriebsübergangs nach § 613a BGB ausschließlich auf Arbeitnehmer beziehen. Die Bestimmung ist auf Beamte nicht, auch nicht analog, anwendbar.

Soweit es sich bei den betroffenen Bediensteten in Einzelfällen um Beamte handeln kann, richtet sich die passende rechtliche Grundlage für die Überführung von etwaigen Beamten zunächst danach, ob das Kommunalunternehmen künftig eine Dienstherrenfähigkeit besitzen soll. Das Recht der Dienstherrenfähigkeit ergibt sich für eine kommunale AöR aus § 2 Nr. BeamStG. Danach besitzt die AöR die Dienstherrenfähigkeit nicht originär, sondern grundsätzlich erst nach einer Verleihung durch ein Landesgesetz. Rechtliche Grundlage für die Verleihung der Dienstherrenfähigkeit ist vorliegend § 70a Abs. 5 KV M-V. Entscheidend ist, ob das zu errichtende Kommunalunternehmen aufgrund der Aufgabenübertragung hoheitliche Befugnisse ausüben soll. Dem gemeinsamen Kommunalunternehmen können einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängende Aufgaben mandatorisch als „Erfüllungsgehilfe“ zur Durchführung der Aufgaben der Trägerkommunen oder – wie beim Zweckverband – delegierend mit befreiender Wirkung übertragen werden. Das gemeinsame Unternehmen kann damit öffentlich-rechtlicher Träger der ihm übertragenen Aufgaben sein, sodass ihm durch Satzung die Dienstherrenfähigkeit verliehen werden kann (vgl. von Mutius, PdK KV, Januar 2017, § 176a Anm. 2.4).

Soweit das Kommunalunternehmen mit Dienstherrenfähigkeit ausgestattet werden soll, ließe sich eine Überführung von Beamten im Wege der Versetzung (die auf Dauer angelegte Übertragung eines anderen Amtes bei demselben oder einen anderen Dienstherrn) gem. § 29 LBG M-V umsetzen. Wenn das neue Amt mit mindestens demselben



Endgrundgehalt verbunden ist wie das bisherige Amt, ist die Versetzung ohne Zustimmung des Beamten zulässig. Ansonsten bedarf die Versetzung aus dienstlichen Gründen der Zustimmung des Beamten.

Sollte das Kommunalunternehmen nicht mit einer eigenen Dienstherrenfähigkeit ausgestattet werden, so ließe sich eine Überführung im Wege der Zuweisung gem. § 20 BeamtStG umsetzen. Die Rechtsstellung des Beamten wird durch die Zuweisung nicht berührt.

### Mitbestimmungsrechte

Gem. § 68 Abs. 1 Nr. 9 i. V. m. § 62 MPersVG bedarf die Versetzung von Arbeitnehmern und Beamten des Landkreises oder der Stadt der Zustimmung des zuständigen Personalrats. Die hier bei Arbeitnehmern jedoch in Betracht kommende Personalgestellung wird vom MPersVG nicht ausdrücklich erfasst, allerdings empfehlen wir, den Personalrat in entsprechender Anwendung des § 68 Abs. 1 Nr. 9 MPersVG einzubinden. Die individualvertragliche Überleitung einzelner Mitarbeiter, welche die Aufhebung sowie den Neuabschluss eines Arbeitsvertrags beinhaltet, begründet u. E. hingegen keine Mitbestimmungsrechte der Personalvertretung der abgebenden Dienststelle. Ebenso besteht u. E. bei der individualvertraglichen Überleitung einzelner Mitarbeiter der SWS kein Zustimmungserfordernis des bei der SWS bestehenden Betriebsrats.

Soweit beim neuen Kommunalunternehmen ein Personalrat gebildet wird, steht diesem u. E. in den vorgenannten Fallkonstellationen ein Mitbestimmungsrecht wegen einer Einstellung gem. § 68 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 62 MPersVG zu. Der Begriff der Einstellung setzt nicht den Abschluss eines Arbeitsvertrages zwischen Betriebsinhaber und Mitarbeiter voraus. Die zu § 99 BetrVG ergangene Rechtsprechung versteht unter einer Einstellung die Aufnahme der tatsächlichen Beschäftigung im Betrieb (vgl. BAG, Urteil vom 28. April 1992, AP BetrVG 1972 § 99 Nr. 98). Eine Einstellung ist dann gegeben, wenn Personen in den Betrieb eingegliedert werden, um gemeinsam mit den dort bereits tätigen Arbeitnehmern den arbeitstechnischen Zweck des Betriebes durch weisungsgebundene Tätigkeit zu verwirklichen (vgl. BAG, Urteil vom 23. Januar 2008, NZA 2008, 603). Diese Sichtweise lässt sich u. E. auf das Personalvertretungsrecht übertragen.

Weiter gehen wir davon aus, dass keine Mitbestimmungsrechte nach § 70 Abs. 1 Nr. 11 MPersVG (Mitbestimmung in organisatorischen Angelegenheiten) begründet werden. Ebenso dürfte auch bei der Verlagerung von einzelnen Aufgaben/Mitarbeitern der SWS kein Mitbestimmungstatbestand wegen einer Betriebsänderung bestehen. Die Annahme einer Betriebsänderung hätte zur Folge, dass ein Interessenausgleich und ggf. – zum Zwecke des Ausgleichs möglicher Nachteile – auch ein Sozialplan zu verhandeln wäre. Eine abschließende Beurteilung hängt von dem Umfang und den Auswirkungen etwaiger Änderungen auf die jeweilige betriebliche Organisation und Abläufe ab.

### Einstellung (zu Marktbedingungen)

#### Einstellung von Arbeitnehmern

Die Einstellung von künftigen Arbeitnehmern des Kommunalunternehmens richtet sich grundsätzlich nach den allgemeinen arbeitsrechtlichen Vorschriften des Zivilrechts. Die Arbeitsbedingungen der kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts werden dabei in der Praxis weitgehend tarifvertraglich, nach dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes für den Bereich der VKA – TVöD-VKA – sowie seiner ergänzenden Tarifverträge geregelt.

Das Kommunalunternehmen ist jedoch nicht automatisch an den TVöD gebunden. Da das Kommunalunternehmen ebenso wie eine in der Rechtsform des Privatrechts betriebene GmbH eine eigenständige Rechtsperson ist, ist sie nur dann an den TVöD zwingend gebunden, wenn sie in den Kommunalen Arbeitgeberverband (KAV) eintritt oder mit der zuständigen Gewerkschaft einen entsprechenden Haustarif (z. B. als Anwendungsvereinbarung) abschließt.

Vor dem Hintergrund, dass gerade im IT-Bereich qualifiziertes Personal nur durch Gewährung attraktiver Arbeitsbedingungen und einer marktüblichen Vergütung gewonnen werden können, erscheint je nach den konkreten Qualifizierungsanforderungen und Stellenprofilen nicht unwahrscheinlich, dass die Vergütungsanforderungen teilweise über dem Vergütungsniveau des TVöD liegen werden.

Soweit diese Vergütungsanforderungen lediglich wenige Stellen, z. B. mit Schlüsselfunktionen oder Führungsaufgaben, betreffen, kämen im Falle einer TVöD-Bindung in Betracht, in Einzelfällen über- oder außertarifliche Vergütungen zu vereinbaren. Jedoch ist das Kommunalunternehmen im Falle einer Mitgliedschaft im KAV grundsätzlich verpflichtet, die geltenden Tarifverträge zu erfüllen und die tarifvertraglichen Bedingungen weder zu unterschreiten noch zu überschreiten (§ 6 Satz 1 a) Satzung KAV). Eine Überschreitung der Tabellenentgelte wäre daher nur in Ausnahmefällen möglich.

In diesem Zusammenhang sei vor dem Hintergrund der erheblich gestiegenen Nachfrage an Fachkräften, insbesondere im IT-Bereich, auf die Arbeitgeberrichtlinie der VKA zur Gewinnung und zur Bindung von Fachkräften, insbesondere auf dem Gebiet der Informationstechnik und von Ingenieurinnen und Ingenieuren (Fachkräfte-RL) vom 11. November 2011, in der Fassung vom 17. April 2018 hingewiesen. Diese Richtlinie dient insbesondere dazu, je nach Tätigkeit und Region zusätzliche Anreize bieten zu können, um bei der Gewinnung und Bindung von Fachkräften marktfähig zu sein und mit anderen Arbeitgebern konkurrieren zu können. Nach dieser Richtlinie ist es möglich, bei Neueinstellungen in den Entgeltgruppen 9a bis 15 TVöD (Anlage A) für einen Zeitraum von längstens fünf Jahren eine Fachkräftezulage von monatlich bis zu 1.000 Euro zu zahlen. Eine Verlängerung der Gewährung Zulage ist bis zu einer Gesamtdauer von zehn Jahren möglich. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung, z. B. im Rahmen einer Zielvereinbarung, bestehen keine Vorgaben. Zudem ermöglicht die Richtlinie bei der Stufenzuordnung bei Neueinstellungen oder einer bevorstehenden Abwanderung eine Vorweggewährung von Stufen. Im Übrigen verbleibt noch (alternativ) die Möglichkeit einer Zulage nach § 17 Abs. 4.1 TVöD.

Im Hinblick auf die Gestaltung von Vergütungsmodellen ist man im Fall der Schaffung einer eigenständigen Rechtsperson grundsätzlich frei und lediglich den allgemeinen Vorgaben im Hinblick auf eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung verpflichtet. In diesem Zusammenhang ist der Vollständigkeit halber auf das sog. Besserstellungsverbot hinzuweisen, welches ggf. im Falle der institutionellen Förderung sowie der Projektförderung auf der Grundlage der jeweiligen Allgemeinen Nebenbestimmungen relevant sein kann.

Besonderheiten können sich ergeben, soweit im Zuge der Gründung des Kommunalunternehmens Bereiche des öffentlichen Dienstes verlagert oder umgebildet werden. Insoweit kann es z. B. auf der Grundlage des § 613a BGB zu einer Verpflichtung zur Fortführung tariflicher Regelungen kommen. Insbesondere kann sich unter rechtlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten das Erfordernis der Mitgliedschaft in der ZMV ergeben (vgl. Abschnitt 6.1.1 b)).

Im Übrigen gelten bezogen auf den Bereich der Arbeitnehmer beim Kommunalunternehmen sämtliche sich aus den zivil-, genauer gesagt arbeitsrechtlichen Gesetzen ergebenden Rechte und Pflichten. Es gelten z. B. folgende Arbeitnehmerschutzgesetze:

- Kündigungsschutzgesetz
- Teilzeit- und Befristungsgesetz
- Arbeitszeitgesetz,
- Arbeitnehmerüberlassungsgesetz,
- Entgelttransparenzgesetz,
- Mindestlohnsgesetz,
- Regelungen zur Elternzeit gem. §§ 15ff. Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz etc.

### Einstellung von Beamten

Wir gehen davon aus, dass eine Einstellung von Beamten weniger relevant sein wird. Voraussetzung wäre zunächst, dass dem Kommunalunternehmen eine Dienstherrenfähigkeit eingeräumt wird (vgl. Abschnitt 6.1.2). Die Rechte und Pflichten im Beamtenverhältnis richten sich nach den zwingen landesgesetzlichen Beamtenbestimmungen sowie den §§ 33 bis 53 BeamStG. Die Vergütung der Beamten einer AöR richtet sich nach den Bestimmungen des LBesG M-V.

### Erfordernis von Stellenausschreibungen

Im Bereich der Besetzung von Stellen außerhalb des Beamtenbereichs sind – im Unterschied zum Beamtenbereich – zunächst keine gesetzlich zwingenden Vorgaben zur Stellenausschreibung zu beachten. Erfordernisse zur Stellenausschreibung ergeben sich mitunter aus Vorgaben der Gleichstellungsgesetze der Länder oder etwaigen bestehenden Richtlinien bzgl. der Auswahl von Bewerbern im Rahmen der Stellenbesetzung.

§ 7 Gleichstellungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern, wonach lediglich bei Vorliegen besonderer Gründe im Einvernehmen mit der Gleichstellungsbeauftragten von der Ausschreibung freier Arbeitsplätze abgewichen werden kann, findet auf Gemeinden und Landkreisen – und u. E. somit auch auf juristische Personen und Gesellschaften des Privatrechts, an denen Gemeinden oder Kreise beteiligt sind – gem. § 2 Abs. 2 GIG M-V keine Anwendung.

Auch enthält die Kommunalverfassung keine ausdrücklichen Erfordernisse einer Ausschreibung. Nach § 41 Abs. 6 KV M-V wäre es der Gemeinde möglich, Vorgaben von Stellenausschreibungen unter dem Aspekt der Gleichstellung im Wege der Hauptsatzung zu regeln. So hat z. B. die Stadt Stralsund eine Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten bei Stellenausschreibungen und Auswahlgesprächen festgelegt. Bestimmungen in den hier relevanten kommunalen Satzungen oder sonstigen kommunalen Richtlinien, die vorliegend eine Ausschreibungspflicht ausdrücklich regeln, sind uns nicht bekannt.

Bei einer Rechtsperson des öffentlichen Rechts liegt die Entscheidung, ob eine Arbeitnehmer-stelle öffentlich ausgeschrieben wird, grundsätzlich im Organisationsermessen des Dienstherrn. Ein Anspruch auf öffentliche Ausschreibung ergibt sich auch nicht aus Art. 33 Abs. 2 GG (vgl. Conze/Karb/Wölk, Personalbuch Arbeits- und Tarifrecht öffentlicher Dienst, 5. Aufl. 2017, Stellenausschreibung Rn. 2814). Der Bewerber um einen Dienstposten hat allerdings einen Anspruch darauf, dass die Auswahl nach dem durch Art. 33 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verbürgten Grundsatz der Bestenauslese – materiell-rechtlich richtig – vorgenommen wird und dass das öffentliche Amt mithin unter Berücksichtigung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung vergeben wird. Öffentliche Ämter im Sinne des Art. 33 GG sind sowohl Beamtenstellen als auch solche Stellen, die von Arbeitnehmern besetzt werden können. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, wird sich der öffentlich-rechtliche Dienstherr, gerade dann, wenn in der Aufbauphase eine erhöhte Anzahl an Stellen zu besetzen ist, veranlasst sehen, eine Stellenausschreibung durchzuführen. Entschließt sich der Dienstherr, ein Auswahlverfahren mit dem Ziel der Bestenauslese einzuleiten, so beschränkt er mit dieser Entscheidung seine Organisationsfreiheit und ist aufgrund der hierdurch eingetretenen Selbstbindung sodann gehalten, die Personalauswahl an den Maßstäben des Leistungsgrundsatzes zu messen.

Sollte sich eine Übung der Durchführung von Auswahlverfahren im Laufe der Verwaltungspraxis ergeben, so kann die Änderung der Übung der Mitbestimmung nach § 68 Abs. 1 Nr. 19 MVPersVG unterfallen.

## **Möglichkeit der Konkurrentenklage**

Im Beamtenbereich besteht für nicht ausgewählte Bewerber gem. Art. 33 GG (z. B. wegen Verstoßes gegen Grundsätze der Bestenauslese) die Möglichkeit, Rechtsmittel gegen das Auswahlverfahren im Wege der Konkurrentenklage einzulegen. Ziel einer derartigen Klage kann die Unterlassung der Besetzung einer bestimmten Stelle vor Abschluss eines ordnungsgemäß durchgeführten Auswahlverfahrens aber auch die Wiederholung der Auswahlentscheidung, d. h. eine Neuverbescheidung sein. Ggf. besteht auch die Möglichkeit im einstweiligen Rechtsschutzverfahren vorzugehen. Hierbei kann die geänderte Rechtsprechung des BVerwG (vgl. Beschluss vom 10. Mai 2016, 2 VR 2/1) relevant sein, wonach eine kommissarische Besetzung der ausgeschriebenen Stelle während der Konkurrentenklage in Betracht kommt. Diese Grundsätze lassen sich sinngemäß auch auf den Bereich der Tarifbeschäftigten im Öffentlichen Dienst übertragen (vgl. u. a. BAG, Urteil v. 24. März 2009, 9 AZR 277/08).

### Beteiligung des Personalrats

Soweit bei dem Kommunalunternehmen ein Personalrat gebildet wurde, erfordert die Personal-einstellung dessen Zustimmung gem. § 68 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 62 MVPersVG. Dies gilt nicht für Beamtenstellen von der Besoldungsgruppe A 16 an aufwärts und vergleichbare Arbeitnehmer.

### Zusammenfassung

Im Falle der Errichtung eines Kommunalunternehmens, geführt in der eigenständigen Rechtsform der AöR, finden in der Regel ebenfalls die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes Anwendung. Dies ist jedoch nicht zwingend, da eine AöR nicht selbst Tarifvertragspartei des TVöD ist. Mitunter erfolgt die Anwendung des öffentlichen Tarifrechts auf spezialgesetzlicher Grundlage. Die Kommunalverfassung in Mecklenburg-Vorpommern enthält keine diesbezüglichen Vorgaben.

Die Rechtsform der AöR ermöglicht den Trägern – daher ebenso wie eine privatrechtliche Gesellschaftsform – grundsätzlich, die ihre Aufgaben ohne Bindung an das öffentliche Dienst-/ Besoldungs- und Tarifrecht zu erfüllen. Allerdings kann sich unter dem Aspekt der Wahrung der für das Kommunalunternehmen geltenden allgemeinen Haushaltsgrundsätze gem. §§ 70b Abs. 3, 43 Abs. 1 KV M-V sowie unter Berücksichtigung politischer Einflüsse das Erfordernis einer Bindung an das Tarifrecht des öffentlichen Dienstes ergeben. Zu klären wäre in diesem Zusammenhang, ob eine künftige Mitgliedschaft des Kommunalunternehmens in der ZMV (Kommunalen Zusatzversorgungskasse Mecklenburg-Vorpommern) gewollt ist. Dies wäre jedenfalls dann erforderlich, wenn der TVöD einschließlich dem Altersvorsorge-Tarifvertrag-Kommunal (ATV-K) vollumfassend zur Anwendung kommen soll. Zu beachten sind im Rahmen der Abordnung/Zuweisung sowie der Einstellung ggf. die Beteiligungsrechte der Personalräte der abgebenden Dienststellen sowie ggf. des aufnehmenden Kommunalunternehmens.

Hinsichtlich der Überführung von Personal der Träger des Kommunalunternehmens ergeben sich vielschichtige Gestaltungsmöglichkeiten, angefangen von der Zuweisung und der Personal-gestellung (bei welchen das bisherige Arbeits- oder Dienstverhältnis zum jeweiligen Trägerunternehmen fortbesteht) bis unter Umständen hin zum Betriebsübergang sowie zum Abschluss individueller (dreiseitiger) Überleitungsvereinbarungen. Die Wahl des geeigneten Mittels hängt von der jeweiligen Ausgangslage (z. B. Geltung des § 4 TVöD), den derzeitigen sowie künftigen Organisationsstrukturen sowie von den betroffenen Aufgaben, Funktionen und Personen ab.

In mitbestimmungsrechtlicher Hinsicht unterscheidet sich die Rechtsform der AöR von den gesellschaftsrechtlichen Formen des Privatrechts im Wesentlichen lediglich dadurch, dass bei der AöR das Personalvertretungsrecht und nicht das Betriebsverfassungsrecht gilt. Das Personal-vertragsrecht kann nach unserer Einschätzung insgesamt tendenziell als dem Dienstherrn nächstehend bezeichnet werden.

### *Fördermittel*

Ein Kommunalunternehmen ist grundsätzlich ein geeigneter Fördermittelempfänger.

Soweit im Einzelfall nur eine direkte Förderung von Maßnahmen durch die Gebietskörperschaften selbst möglich ist, ist eine Weiterleitung der Fördermittel – insbesondere aus steuerrechtlicher Sicht - zu prüfen.

Im Regelfall bestehen bei der Rechtsform der AöR keine förderrechtlichen Schwierigkeiten.

### *Haushaltsrecht*

Auf das gemeinsame Kommunalunternehmen finden die allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Kommunen Anwendung (§§ 70b Abs. 3 43 Abs. 1 KV M-V).

Zu beachten sind die kommunalrechtlichen Vorschriften über die Grundsätze der Erzielung von Erträgen, der Kreditaufnahme (§ 44 KV M-V), die Verpflichtung zum Erlass einer Haushaltssatzung (§ 45 KV M-V), die Regeln für eine vorläufige Haushaltsführung (§ 49), für die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit (§ 53 KV M-V), für Verpflichtungsermächtigungen (§ 54 KV M-V), die Verpflichtung zur Aufstellung eines Stellenplans (§ 55 KV M-V), die Anzeigepflicht bei langfristigen Verpflichtungen (§ 55a KV M-V), die Behandlung und Sicherung des Vermögens (§ 56 KV M-V), Darlehensgewährung (§ 57 KV M-V) und die Kassengeschäfte (§ 58 KV M-V).

Das Vermögen des Kommunalunternehmens ist nicht Gegenstand der Haushalte der Stadt und des Landkreises. Insoweit ist allein die Beteiligung selbst relevant.

Die Kapitalausstattung des Unternehmens ist in den jeweiligen Haushalten der Gebietskörperschaften zu berücksichtigen.

Wir gehen nicht davon aus, dass Bürgschaften o. ä. durch die Gebietskörperschaften gestellt werden.

### *Haftung*

Das Kommunalunternehmen haftet für seine Verbindlichkeiten mit seinem Vermögen. Die Gebietskörperschaften haften nicht als Gewährträger, sondern unmittelbar nur mit dem in der Satzung festgelegten Stammkapital.

In den amtlichen Hinweisen des Innenministeriums zur KV M-V vom 26. August 2011 (Amtsbl. S. 526) wird ausgeführt, dass ein Kommunalunternehmen nach der KV M-V mangels einer anderslautenden landesgesetzlichen Regelung insolvenzfähig sein soll. Im Gesetz selbst wird aber § 62 KV M-V für entsprechend anwendbar erklärt (§ 70b Abs. 3 KV M-V). Nach § 62

Abs. 3 KV M-V findet ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Gemeinde, also auch eines Kommunalunternehmens grundsätzlich nicht statt (Ausschluss eines Insolvenzverfahrens). Die Situation ist insoweit rechtlich unklar. Nach dem Gesetzeswortlaut ist nicht von einer Insolvenzfähigkeit des Kommunalunternehmens auszugehen.

Die Anstaltsträger sind aber im Innenverhältnis verpflichtet, die Existenz der Anstalt zu sichern. Sie müssen gewährleisten, dass das gemeinsame Kommunalunternehmen seine Aufgaben nachhaltig erfüllen kann. Dies setzt eine angemessene Ausstattung mit Stammkapital voraus. Unabhängig von der Frage der Insolvenzfähigkeit des Kommunalunternehmens ist aber davon auszugehen, dass die Anstaltsträger die „Lebensfähigkeit“ der Anstalt sicherzustellen haben.

Von einer zumindest mittelbaren Haftung der Trägerkörperschaften für die Verbindlichkeiten des Unternehmens ist daher auszugehen.

### *Aufsichtsrecht (Kontrolle durch Rechtsaufsicht)*

Für das Kommunalunternehmen gelten die Informations- und Prüfungsrechte des § 73 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 bis 5 und 7 und 8 (in der Satzung zu verankern).

Die Regeln der Abschnitte II und III des Kommunalprüfungsgesetzes (Anhang zu LKRÖ § 120), d. h. Prüfungen durch Landesrechnungshof und Rechnungsprüfungsbehörden (Landkreis) sowie Jahresabschlussprüfungen, finden Anwendung.

Rechtsaufsichtsbehörde ist das Innenministerium.

Eine besondere Kontrollmöglichkeit durch den Landtag besteht nicht.

### *Wirtschaftliche Aspekte*

Als wirtschaftlich vorteilhaft ist anzusehen:

- Die AöR als Rechtsform ermöglicht es einerseits, dem Führungs- und Leitungsorgan möglichst viele Entscheidungsfreiheiten zuzugestehen, um die Entscheidungswege kurz zu halten und dadurch die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen, andererseits aber auch, den Trägerkörperschaften ausreichende Einwirkungsmöglichkeiten zu gewähren, um die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen.
- Kooperationen mit anderen Gebietskörperschaften sind möglich.
- Das Kommunalunternehmen kann als „attraktiver“ Arbeitsgeber ausgestaltet werden. Die Gewinnung von qualifizierten Mitarbeitern am Markt ist möglich.
- Die Inanspruchnahme von kommunalkreditähnlichen Darlehenskonditionen ist möglich.
- Es besteht die Möglichkeit, das Organisationsmodell bei sich ändernden Rahmenbedingungen flexibel anzupassen.

Als wirtschaftlich nachteilig ist anzusehen:

- Eine Beteiligung der SWS oder anderer kommunaler Kapitalgesellschaften ist nicht möglich.

### *Zusammenfassende Bewertung der Rechtsform*

Die Aufgabenerfüllung durch ein gemeinsames Kommunalunternehmen kann zusammenfassend wie folgt beurteilt werden:

- Das Kommunalunternehmen verbindet die Vorteile einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform mit den Strukturen eines Unternehmens. Eine Beteiligung der SWS an dem Kommunalunternehmen ist kommunalrechtlich aber nicht möglich.
- Die AöR als Rechtsform ermöglicht es einerseits, dem Führungs- und Leitungsorgan möglichst viele Entscheidungsfreiheiten zuzugestehen, um die Entscheidungswege kurz zu halten und dadurch die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen, andererseits aber auch, den Trägerkörperschaften ausreichende Einwirkungsmöglichkeiten zu gewähren, um die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen.
- Es besteht eine kommunale Haftung und Verantwortung.
- Die Inanspruchnahme von kommunalkreditähnlichen Darlehenskonditionen ist möglich.

Insgesamt bietet das gemeinsame Kommunalunternehmen einige rechtliche und wirtschaftliche Vorteile. Da die SWS als Träger des Unternehmens aber ausscheidet, entspricht diese Rechtsform nicht den Anforderungen der Kooperationspartner.



### 6.1.3 GmbH / GmbH & Co. KG

#### *Beschreibung*

Die GmbH ist eine Kapitalgesellschaft mit körperschaftlicher Organisation und eigener Rechts-persönlichkeit. Sie tritt im Rechtsverkehr selbstständig unter ihrer Firma auf. Sie kann zu jedem zulässigen Zweck durch Vertrag errichtet werden. Ihr durch den Gesellschaftsvertrag bestimmtes Stammkapital entspricht der Summe der von den Gesellschaftern zu leistenden Stammeinlagen. Für Gesellschaftsschulden haftet den Gläubigern ausschließlich das Vermögen der Gesellschaft.

Die IT-Kooperation kann in der Rechtsform der GmbH gestaltet werden. Sowohl Landkreis als auch Stadt und SWS können Geschäftsanteile an einer gemeinsamen GmbH halten.

Der Umfang der Beteiligung an der GmbH könnte durch die Kooperationspartner zu gleichen Anteilsverhältnissen erfolgen.

Die Gewinnbeteiligung könnte abweichend nach anderen Maßstäben (z. B. dem Umfang der Dienstleistungsaufträge der Gesellschafter an die GmbH) „disquot“ festgelegt werden.

Beispiel für eine kommunale Kooperationsgesellschaft in der Rechtsform der GmbH ist die Klär-schlamm-Kooperation Mecklenburg-Vorpommern GmbH. Weiteres Beispiel für einen IT-Dienstleister ist die DVZ M-V GmbH. Die DVZ M-V GmbH ist der IT-Dienstleister der Landes-verwaltung M-V mit Sitz in Schwerin. Gesellschafter der eigenständigen GmbH ist das Land Mecklenburg-Vorpommern.

#### *Kommunalrecht*

Die kommunalrechtliche Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung in privatrechtlicher Rechtsform beurteilt sich anhand der §§ 68, 69 KV M-V.

Gemäß § 69 KV M-V darf der Landkreis und die Stadt ein Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts nur errichten oder sich daran beteiligen, wenn die Voraussetzungen des § 68 Abs. 2 Satz 1 KV M-V vorliegen und

- ein wichtiges Interesse der Gemeinde an der Privatrechtsform nachgewiesen wird und dabei in einem Bericht zur Vorbereitung des Gemeindevertretungsbeschlusses unter umfassender Abwägung der Vor- und Nachteile abgewogen wird, dass die Aufgabe im Vergleich zu den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen wirtschaftlicher durchgeführt werden kann,
- durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung sichergestellt ist, dass der öffentliche Zweck des Unternehmens erfüllt wird,
  - die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens erhält und dieser durch Gesellschaftsvertrag, Satzung oder in anderer Weise gesichert wird,
  - die Haftung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt wird und
  - die Einzahlungsverpflichtungen (Gründungskapital, laufende Nachschusspflicht) der Gemeinde in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit stehen.

Die GmbH soll Serviceleistungen im IT-Bereich für die Beteiligten erbringen. Durch die Bündelung der IT-Aktivitäten, sind die Kooperationspartner in der Lage sich künftigen Herausforderungen besser zu stellen und Synergien zu realisieren. Ein öffentlicher Zweck des Unternehmens liegt damit vor (§ 68 Abs. 1 Ziffer 1 KV M-V).



Vorliegend gibt es u. E. keine Anhaltspunkte dafür, dass das Unternehmen nach Art und Umfang nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der beteiligten Körperschaften und zum voraussichtlichen Bedarf steht (§ 68 Abs. 1 Ziffer 2 KV M-V).

Es ist auch davon auszugehen, dass eine bessere und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung durch Dritte nicht vorliegt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die IT-Kooperation – soweit nötig und wirtschaftlich sinnvoll – ohnehin auch Dienstleistungen Dritter in Anspruch nehmen wird (§ 68 Abs. 1 Ziffer 3 KV M-V).

Die kommunalrechtlichen Anforderungen an die Gründung einer gemeinsamen GmbH liegen vor bzw. sind vorliegend ohne weiteres gestaltbar.

Die Entscheidung über die Errichtung der GmbH ist der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen (hier: Innenministerium). Sie ist zunächst schwebend unwirksam und wird erst zwei Monate nach Zugang der Anzeige bei der Rechtsaufsichtsbehörde wirksam, wenn die Rechtsaufsichtsbehörde bis dahin nicht erklärt, dass sie eine Rechtsverletzung geltend macht.

### Gesellschaftsrecht

Die Organisation der GmbH ist im Gesetz nicht abschließend geregelt; sie bleibt weitgehend der Disposition im Gesellschaftsvertrag überlassen. Gesetzliche Organe der GmbH sind die Geschäftsführung und die Gesellschafterversammlung. Die Geschäftsführung vertritt die Gesellschaft nach außen, kann aber im Innenverhältnis an die Beschlüsse der Gesellschafterversammlung oder einen im Gesellschaftsvertrag vorgesehenen Aufsichtsrat gebunden werden. Einen Aufsichtsrat muss die Gesellschaft nur haben, wenn sie mehr als 500 Arbeitnehmer beschäftigt. Die Aufgabenverteilung zwischen den drei Gesellschaftsorganen (Geschäftsführung, Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung) erfolgt nach den im Gesellschaftsvertrag unter Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten vorzunehmenden Abgrenzungen.

Die Geschäftsführung leitet das Unternehmen grundsätzlich eigenverantwortlich, ist aber durch die im Gesellschaftsvertrag bestimmten Rechte des Aufsichtsrates und der Gesellschafterversammlung in ihrer Geschäftsführungsbefugnis intern eingeschränkt. Dem Aufsichtsrat werden in der Regel Aufgaben übertragen, die die Gesellschafterversammlung ihrer Bedeutung wegen nicht allein der Geschäftsführung überlassen, sich aber zugunsten einer schnelleren und flexibleren Entscheidung auch nicht selbst vorbehalten will. Der Aufsichtsrat überwacht die Geschäftsführung und fasst Beschlüsse über diejenigen Maßnahmen, die seiner Zustimmung bedürfen. Durch Zuweisung möglichst weitgehender Entscheidungsbefugnisse an den Aufsichtsrat werden eine betriebsorientierte Führung gefördert und politische Einflussnahmen verringert, die vorrangig durch die Gesellschafterversammlung ausgeübt werden können.

Die Zuständigkeit der Gesellschafterversammlung ist zwingend vorgesehen für Änderungen des Gesellschaftsvertrages, die Anforderung von Nachschüssen und die Auflösung der Gesellschaft. Regelmäßig erstreckt sie sich darüber hinaus auf die Feststellung des Jahresabschlusses und die Verwendung des Ergebnisses, die Bestellung und Abberufung von Geschäftsführern, die Maßregeln zur Überprüfung und Überwachung der Geschäftsführung und die Bestellung von Prokuristen und Handlungsbevollmächtigten.

### *Eingliederung der Gesellschaft in bestehende Strukturen*

Die GmbH ist eine eigene juristische Person. Eine Eingliederung als Eigenbetrieb des Landkreises oder der Stadt ist damit nicht möglich.

Denkbar wäre eine organisatorische Anbindung an einen der Kooperationspartner. Ein Kooperationspartner könnte z. B. kaufmännische Dienstleistungen (Buchhaltung, Rechnungswesen, Recht, Personalwesen, etc.) für die GmbH erbringen. Jedenfalls in der Anfangs- bzw. Pilotphase erscheint dies sinnvoll.

Denkbar ist auch eine Mitgliedschaft des Kommunalunternehmens im Zweckverband eGo-MV. Verbandsmitglieder können nach § 2 Abs. 3 der Verbandssatzung des eGo-MV auch Stadtwerke oder Verbände von Kommunen bzw. Gebietskörperschaften sein. Als GmbH besteht aber kein satzungsrechtlich verankerter Anspruch auf Aufnahme in den Verband. Über die Aufnahme entscheidet die Verbandsversammlung. Erforderlich ist ein entsprechender Mehrheitsbeschluss über die Aufnahme.

### *Flexibilität der Rechtsform*

Die Organisation der GmbH ist weitgehend der Disposition der Kooperationspartner überlassen.

Es besteht die Möglichkeit, das Organisationsmodell bei sich ändernden Rahmenbedingungen jederzeit anzupassen. Die Ausgestaltung der GmbH und der Leistungsbeziehungen zu den Kooperationspartnern ist sehr flexibel.

Die Aufnahme von weiteren kommunalen Kooperationspartnern ist möglich. Auch kommunale Kapitalgesellschaften (Stadtwerke, etc.) können sich der Kooperation anschließen. Allein soweit private Dritte beteiligt sind, scheidet eine Beteiligung aus, da die Inhouse-Fähigkeit der GmbH dann nicht mehr sichergestellt wäre.

### *Vergaberecht*

Die Inhouse-Vergabe von Aufträgen an eine GmbH ist unter den gleichen Voraussetzungen möglich, wie die Inhouse-Vergabe an die AöR. § 108 GWB findet Anwendung (vgl. Ziffer I.5).

### *Vergabe von Dienstleistungen an die IT-Kooperation*

Die Voraussetzungen für die Inhouse-Vergabe von Aufträgen an eine GmbH sind mit denen der Inhouse-Vergabe an eine AöR identisch.

### *Kontrollkriterium*

Bezüglich der gemeinsamen Kontrolle über die GmbH wird auf die Ausführungen zur AöR verwiesen. Landkreis, Stadt und SWS sind an der GmbH beteiligt und über eine gemeinsame Kontrolle über die GmbH aus.

### *Wesentlichkeit*

Bezüglich des Wesentlichkeitskriteriums wird ebenfalls auf die Ausführungen zur AöR verwiesen. Der sog. Fremdgeschäftsanteil der GmbH darf 20 % nicht überschreiten.

### *direkte private Beteiligung*

Die Beteiligung eines privaten Dritten ist in der geplanten Konstellation nicht vorgesehen.

### Vergabe von Dienstleistungen durch Dritte an die IT-Kooperation

#### *Töchter der SWS*

Die GmbH und die Tochtergesellschaften der SWS sind grundsätzlich Halbschwestern, sodass eine horizontale Inhouse-Vergabe erfolgen kann.

#### *eGo-MV*

Eine vergabefreie Beauftragung ist möglich, wenn die GmbH Mitglied es eGo-MV wird.

#### *Andere kommunale Unternehmen*

Andere Anstalten sind eigenständige Rechtspersönlichkeiten und der GmbH gegenüber als Dritte zu behandeln. Eine Beauftragung kann daher nur über eine Verbundenheit wie den eGo-MV oder eine öffentlich-öffentliche Kooperation nach § 108 Abs. 6 GWB vergabeverfahrensfrei erfolgen.

#### *Gemeinden des Landkreises*

Gemeinden sind eigenständige Rechtspersönlichkeiten und der GmbH gegenüber als Dritte zu behandeln. Eine Beauftragung kann nur über den eGO-MV oder die öffentlich-öffentliche Kooperation nach § 108 Abs. 6 GWB vergabeverfahrensfrei erfolgen.

#### *Sonstige private Dritte*

Es gelten die Ausführungen zur AöR.

#### *Vergabe von Dienstleistungen über den eGo-MV an Zweckverbandsmitglieder*

Es gelten die Ausführungen zur AöR.

#### Einkauf/Beschaffung von Dienstleistungen

Es gelten die Ausführungen zur AöR.

## *Arbeitsrecht*

### Personalüberführung

Die Ausführungen unter Abschnitt I 6.1 betreffend die Rechtsform der AöR zur Abordnung, Zuweisung und Personalgestellung gelten im Falle der Überführung auf eine Rechtsperson des Privatrechts im Wesentlichen gleichermaßen.

Lediglich bzgl. der Privilegierungstatbestände zum AÜG ist darauf hinzuweisen, dass § 1 Abs. 3 Nr. 2 c AÜG bei der Gestellung von Personal an eine GmbH nicht greift. Hier käme lediglich die Ausnahmeregelung des § 1 Abs. 3 Nr. 2 b) AÜG i. V. m. § 4 Abs. 3 TVöD in Betracht, welche voraussetzt, dass die Personalverlagerung von der Hansestadt Stralsund oder dem Landkreis auf die GmbH mit einer Aufgabenverlagerung einhergeht.

Sollten in Einzelfällen Beamte der GmbH zugewiesen werden, kann sich weiter die Frage stellen, inwieweit die GmbH, die über keine Dienstherreneigenschaft verfügt, dem zugewiesenen Beamten Weisungen erteilen kann. Generell ist im Hinblick auf die Anweisung von Beamten die beamtenrechtliche Treue- und Gehorsamspflicht von Bedeutung. Der Beamte ist verpflichtet, den dienstlichen Anordnungen Folge zu leisten. Nach dem Aufbau der jeweiligen Verwaltung bestimmt sich, wer als Vorgesetzter dem Beamten Weisungen erteilen kann und ermächtigt ist, dem nachgeordneten Beamten derselben Dienststelle Anordnungen zu erteilen. Der Beamte darf auch aufgrund seiner Verpflichtung zur loyalen Dienstleistung, keine Weisungen anderer Stellen oder privater Dritter entgegennehmen (vgl. BVerwG Urteil vom 27.11.2014 – 2 C 24/13). Nach dem Aufbau der Verwaltung kann dessen Vorgesetzter daher nur ein Beschäftigter der jeweiligen Behörde bzw. Einrichtung sein (vgl. BVerwG Urteil vom 27.11.2014 – 2 C 24/13). Dies korrespondiert mit den rechtsstaatlichen Grundsätzen, wonach der Beamte die Möglichkeit haben muss, die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnung im behördlichen oder notfalls gerichtlichen Verfahren überprüfen zu lassen.

Im Falle eines Betriebsübergangs ergibt sich hinsichtlich der Rechtsfolgen die Besonderheit, dass die Regelungen von Dienstvereinbarungen in jedem Falle individualvertraglich und nicht kollektivrechtlich fortgelten, da das die Arbeitnehmer den Bereich des Personalvertretungsrechts verlassen und bei der GmbH künftig das BetrVG Anwendung finden würde.

Andererseits ist im Falle einer Personalverlagerung von der SWS eine kollektivrechtliche Fortgeltung von Betriebsvereinbarungen der SWS bei der künftigen GmbH nicht auszuschließen. Die Einzelheiten hängen auch hier wiederum von der konkreten Gestaltung und etwaigen Veränderungen der betrieblichen Organisationsstrukturen ab.

Soweit die GmbH zum Zwecke der Gewährung der Zusatzversorgung und Vermeidung etwaiger Ausgleichsbeträge Mitglied in der ZMV werden sollte, besteht die Möglichkeit, dass die ZMV aufgrund der Insolvenzfähigkeit der GmbH – im Unterschied zur AöR – Auflagen festlegt bzw. Sicherheiten verlangt (gem. § 3 Abs. 3 Satz 3 Satzung der ZMV). Die Praxis der Zusatzversorgungskassen ist hierzu unterschiedlich.

### Einstellung (zu Marktbedingungen)

Die Rechtsform der GmbH ermöglicht es den Gesellschaftern – ebenso wie die Rechtsform der AöR –, ihre Aufgaben ohne zwingende Bindung an das öffentliche Dienst-/ Besoldungs- und Tarifrecht zu erfüllen. Die GmbH verfügt über eine personalwirtschaftliche Freiheit und ist in der Lage auf eine erhöhte Nachfrage zu reagieren, indem sie das notwendige qualifizierte Personal einstellt. Der Grad der Freiheit, der ihr bei der Einstellung von Personal eröffnet ist, wird (neben den gesetzlichen Regelungen des Arbeits- und Gesellschaftsrechts) vor allem durch den Gesellschaftsvertrag bzw. die Satzung und den Weisungsbefugnissen der Gesellschafter bestimmt.

Es ist nicht auszuschließen, dass die Tätigkeit in einer Gesellschaft des Privatrechts für IT-Fachkräfte als attraktiver wahrgenommen wird. Dies könnte damit zusammenhängen, dass angesichts der Strukturen und gesellschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen gegenüber einer Behörde bzw. einer Rechtsperson des öffentlichen Rechts mehr Flexibilität und Handlungsspiel-räume bei personalpolitischen Entscheidungen und insbesondere der Gestaltung der Vergütungskonditionen erwartet werden. Insgesamt ist es der GmbH grundsätzlich möglich, marktfähige Gehaltsstrukturen anzubieten. Zudem kann die GmbH weitere Vergütungsaspekte wie etwa Dienstwagen, Boni und eine attraktive betriebliche Altersversorgung gewähren.

Im Falle einer Förderung z. B. im Rahmen einer Projektförderung wäre zu beachten, ob sich ein „Besserstellungsverbot“ aus den Förderbedingungen ergeben kann.

Im Falle der Wahl einer privaten Rechtsform besteht im Übrigen nicht die Möglichkeit einer Konkurrentenklage. Vielmehr greifen hier nur die Vorgaben des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG). § 15 AGG gewährt lediglich einen Schadenersatzanspruch; selbst bei Verstößen gegen das Benachteiligungsverbot besteht kein Anspruch auf Begründung eines Rechtsverhältnisses. Sollte das Vorhaben mittels Gründung einer Rechtsperson des Privatrechts umgesetzt werden, so kann der ggf. gebildete Betriebsrat grundsätzlich zwar nach § 93 BetrVG eine interne Stellenausschreibung verlangen. Eine solche wird jedoch in der Aufbauphase mangels geeigneter interner Bewerber kaum zum Zuge kommen.

Zu beachten sind bei sämtlichen Rechtsformen ggf. etwaige Beteiligungsrechte der jeweiligen Arbeitnehmervertretungen bei der Einstellung sowie der Festlegung von Grundsätzen der Vergütungsgestaltung und sonstigen kollektiven Angelegenheiten.

### *Fördermittel*

Auch eine kommunale GmbH ist grundsätzlich ein geeigneter Fördermittelempfänger. Soweit nur eine direkte Förderung von Maßnahmen durch öffentlich-rechtliche Körperschaften möglich ist, kommt eine Weiterleitung der Fördermittel in Betracht.

Im Regelfall ist auch eine Förderung von Maßnahmen bei der Rechtsform der GmbH möglich.

### *Haushaltsrecht*

Auf die GmbH finden die allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Kommunen keine Anwendung.

Das Vermögen der GmbH ist nicht Gegenstand der Haushalte der Stadt und des Landkreises. Insoweit ist allein die Beteiligung bzw. der Beteiligungswert relevant.

Die Kapitalausstattung der GmbH ist in den jeweiligen Haushalten der Gebietskörperschaften zu berücksichtigen.

Wir gehen nicht davon aus, dass Bürgschaften o. ä. durch die Gebietskörperschaften gestellt werden.

### *Haftung*

Für Verbindlichkeiten der GmbH haftet nach § 13 Abs. 2 GmbHG nur das Gesellschaftsvermögen. Damit besteht für den Landkreis keine Gefahr einer unbegrenzten Haftung. Das finanzielle Risiko ist kalkulierbar und begrenzt.

Gemäß § 5 Abs. 1 GmbHG hat die GmbH ein Stammkapital. Seine Existenz bietet den notwendigen Ausgleich für den nach § 13 Abs. 2 GmbHG angeordneten Haftungsausschluss. Das Stammkapital dient der Sicherung der Gläubiger, weil die GmbH über Vermögensgegenstände verfügen muss, deren Gesamtwert wenigstens dem Betrag des Stammkapitals entspricht.

### *Aufsichtsrecht (Kontrolle durch Rechtsaufsicht)*

Im Gesellschaftsvertrag sind zugunsten der beteiligten Körperschaften u. a. die Rechte nach § 53 Abs. 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der überörtlichen Prüfungsbehörde nach § 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes einzuräumen.

Rechtsaufsichtsbehörde ist das Innenministerium. Eine besondere Kontrollmöglichkeit durch den Landtag besteht nicht.

### *Wirtschaftliche Aspekte*

Als wirtschaftlich vorteilhaft ist anzusehen:

- Durch die Rechtsform der GmbH wird eine unternehmerische Selbstständigkeit und Flexibilität erreicht, durch welche eine wirtschaftlich effizientere Betätigung ermöglicht wird.
- Kooperationen mit anderen Gebietskörperschaften und kommunalen Gesellschaften sind möglich.
- Die GmbH kann als „attraktiver“ Arbeitsgeber ausgestaltet werden. Die Gewinnung von qualifizierten Mitarbeitern am Markt ist möglich.
- Es besteht die Möglichkeit, das Organisationsmodell bei sich ändernden Rahmenbedingungen flexibel anzupassen.
- Die Kooperationspartner haben durch ihre Gesellschafterstellung und die abzuschließenden Dienstleistungsverträge kommunalen Einfluss auf die Aufgabenerfüllung.
- Es besteht eine durch die Rechtsform begrenzte kommunale Haftung.

Als wirtschaftlich nachteilig ist anzusehen:

- Die GmbH erhält – ohne weitere besondere Absicherung - keine kommunalkreditähnlichen Darlehenskonditionen.
- Es besteht kein Anspruch auf Aufnahme in den eGo-MV.

### *Zusammenfassende Bewertung*

Die Aufgabenerfüllung durch eine gemeinsame GmbH kann zusammenfassend wie folgt beurteilt werden:

- Durch die Rechtsform der GmbH wird eine unternehmerische Selbstständigkeit und Flexibilität erreicht.
- Es bestehen Optimierungsmöglichkeiten, die sich aus einer möglichen Zusammenführung der IT-Bereiche der Kooperationspartner ergeben.
- Eine direkte Beteiligung aller Kooperationspartner ist möglich.
- Es besteht eine durch die Rechtsform begrenzte kommunale Haftung.
- Die Aufnahme in den eGo-MV bedarf eines entsprechenden Verbandsbeschlusses.

Insgesamt ist die GmbH als geeignete Rechtsform für die vorliegend angedachte Kooperation anzusehen.

### *Besonderheiten der GmbH & Co. KG*

Eine weitere mögliche Rechtsform für die IT-Kooperation ist die GmbH & Co. KG. Diese Rechtsform ist in der kommunalen Praxis bekannt aber weniger verbreitet.

Die GmbH & Co. KG ist eine Kommanditgesellschaft und als solche den Personengesellschaften zuzuordnen. Bei der Kommanditgesellschaft haften im Gegensatz zu den übrigen Typen der Personengesellschaft jedoch nur die sog. Komplementäre unbeschränkt. Die Kommanditisten haften nur in Höhe der im Handelsregister eingetragenen Hafteinlage. Indem der einzige Komplementär durch eine GmbH ersetzt wird, haftet dann diese in ihrer Rolle als Komplementär unbeschränkt, während die Gesellschafter der GmbH nur mit ihren Geschäftsanteilen an der GmbH, also beschränkt haften. Durch diese „Grundtypenvermischung“ der KG und der GmbH erhält man eine Personengesellschaft, bei der kein Kooperationspartner unbeschränkt haften muss. Dies führt auch dazu, dass die GmbH & Co. KG in kommunalrechtlicher Hinsicht genehmigungsfähig ist. Die GmbH & Co. KG vereint damit Elemente der Personengesellschaft mit den Vorteilen der Kapitalgesellschaft.

Dem Komplementär obliegt nach dem Gesetz neben der persönlichen Haftung auch die Geschäftsführung. Der Kommanditist ist nach dem gesetzlichen Leitbild nicht an der Geschäftsführung beteiligt.

Die Komplementär-GmbH muss am Vermögen der KG nicht beteiligt sein. Es reicht aus, wenn sie als Gesellschafterbeitrag die Leitung der Gesellschaft einbringt. Die GmbH & Co. KG handelt somit vertreten durch die Komplementär-GmbH, diese handelt wiederum vertreten durch ihre Geschäftsführer. Hinsichtlich der Organe und Aufgabenverteilung innerhalb der Komplementär-GmbH gelten die Ausführungen zur GmbH. Über die Gesellschafterversammlung, verbunden mit einem Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsführung, ist eine kommunale Einflussnahme auf die KG wie bei der GmbH möglich.

Im Allgemeinen sind die Gesellschafter der GmbH gleichzeitig die Kommanditisten der KG. Da-bei wird durch bestimmte Klauseln im Gesellschaftsvertrag der GmbH abgesichert, dass die Anteile an der GmbH den Einlagen der Kommanditisten entsprechen.

Hervorzuheben ist, dass die weit reichende Vertragsfreiheit im Innenverhältnis der KG und die Gestaltungsfreiheit bei der GmbH einen weiten Spielraum für die Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen und damit eine flexible Anpassung an die Verhältnisse im Einzelfall ermöglichen.

Grundsätzlich gelten die rechtlichen Ausführungen zur GmbH für die GmbH & Co. KG entsprechend.

Die GmbH & Co. KG bedeutet gegenüber der GmbH einen etwas höheren Verwaltungsaufwand, da letztlich zwei Gesellschaften entstehen.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen GmbH und GmbH & Co. KG sind steuerrechtlicher Natur. Auf die Ausführungen der PwC wird verwiesen.



## 6.1.4 Kombinationsmodelle (Anstalt des öffentlichen Rechts und GmbH)

### *Beschreibung*

Wie bereits dargestellt ist eine unmittelbare Beteiligung der SWS einem Kommunalunternehmen nicht möglich. Denkbar ist aber ein Kombinationsmodell:

Landkreis und Stadt gründen ein gemeinsames Kommunalunternehmen. Weiter wird eine GmbH gegründet, an der das Kommunalunternehmen und die SWS beteiligt sind. Personal des Landkreises wird der AöR zugeordnet. Personal der SWS und Sachanlagevermögen wird der GmbH zugeordnet. Die GmbH erbringt Dienstleistungen für die Kooperationsmitglieder (die AöR und SWS).

### *Rechtliche Besonderheiten des Kombinationsmodells*

Grundsätzlich gelten die Ausführungen zum Kommunalunternehmen und zur GmbH entsprechend.

Ein Kommunalunternehmen kann sich an anderen Unternehmen beteiligen, wenn das dem Unternehmenszweck dient (vgl. § 70 Abs. 3 KV M-V). Für Beteiligungen von Kommunalunternehmen gelten die Bestimmungen des § 69 KV M-V. Insoweit wird auf die kommunalrechtlichen Ausführungen zur GmbH verwiesen.

Eine vergabefreie Zusammenarbeit ist auch im Kombinationsmodell weitgehend möglich.

Durch das Kombinationsmodell können die Vorteile der GmbH (Beteiligung der SWS) und der AöR (Anspruch auf Aufnahme in den eGov-MV) verbunden werden.

Eine AöR ist im Kombinationsmodell perspektivisch in der Lage auch hoheitliche Aufgaben zu übernehmen und zu erfüllen.

Nachteilig ist der höhere Verwaltungsaufwand durch Gründung und laufenden Betrieb von zwei Unternehmen.

## Beteiligungsverhältnisse an der GmbH

### Paritätische Beteiligung

Denkbar ist eine sog. paritätische Beteiligung der Kooperationspartner an der GmbH. Demnach wäre die AöR mit 66,6 % an der GmbH beteiligt.

### Mindestbeteiligung der AöR / Ausgestaltung

Möglich wäre auch eine Beteiligung der SWS an der GmbH von 99 % und der AöR von 1 %.

Die Mindestbeteiligung der AöR sichert die Möglichkeit einer vergabefreien Direktbeauftragung der AöR an die GmbH ab (vgl. § 108 Abs. 5 GWB). Ohne jede Beteiligung der AöR an der GmbH ist eine vergabefreie Direktbeauftragung der GmbH durch die AöR nicht möglich.

Ein Praxisbeispiel für ein entsprechendes Kombinationsmodell mit Mindestbeteiligung existiert in Mecklenburg-Vorpommern in Gestalt der neu-itec GmbH in Zusammenarbeit mit der IKT-Ost AöR (Neubrandenburg).

Für eine „gemeinsame Kontrolle“ der GmbH ist vergaberechtlich aber nicht erforderlich, dass die AöR die GmbH „beherrscht“ (z. B. über eine entsprechend hohe Anzahl an Aufsichtsratsmandaten). Bei der neu-itec GmbH werden drei von fünf Aufsichtsratsmitgliedern von der AöR entsandt. Die Abstimmung erfolgt mit einfacher Stimmenmehrheit. Die Rechte der Gesellschafter-versammlung, in der die neu.sw die Mehrheit hat, beschränken sich auf ein Mindestmaß und in einigen Fällen der Einstimmigkeit (Vetorechte der AöR).

Eine derartige „Beherrschung“ durch einen Minderheitsgesellschafter ist vergaberechtlich nicht geboten. Typischerweise kann bei einem Unternehmen in der Trägerschaft mehrerer Auftraggeber keiner von ihnen individuell die Kontrolle über das Unternehmen ausüben.

Voraussetzung der Direktvergabe ist nach § 108 Abs. 4 Nr. 1 GWB „nur“, dass der öffentliche Auftraggeber **gemeinsam** mit anderen öffentlichen Auftraggebern eine ähnliche Kontrolle ausübt wie jeder der öffentlichen Auftraggeber über seine eigenen Dienststellen. Die Anforderung wird durch die in § 108 Abs. 5 normierten Kriterien konkretisiert. Danach setzt eine gemeinsame Kontrolle zunächst voraus, dass sich die beschlussfassenden Organe des beauftragten Unternehmens aus Vertretern sämtlicher teilnehmender öffentlicher Auftraggeber zusammensetzen.

Bei einer GmbH müssen nicht alle beteiligten Auftraggeber der Geschäftsführung angehören, weil diese mittels des Weisungsrechts der Gesellschafterversammlung nach § 37 GmbHG gesteuert werden kann.

Geboten ist aber kein entscheidender Einfluss auf die GmbH, sondern überhaupt eine rechtliche Beteiligungsmöglichkeit. Deshalb wird auch eine geringfügige Minderheitsbeteiligung, die mit einer Teilhabe an den Leistungsorganen verbunden ist, den Anforderungen des § 108 Abs. 5 Nr. 1 gerecht (vgl. Schlussanträge GA Mengozzi vom 30. Juni 2016, C-51/15, Rn. 38 ff.).

Vorliegend bedeutet dies:

- Die AöR muss und sollte durch ein Mitglied im Aufsichtsrat vertreten sein. Teil der Gesellschafterversammlung ist sie ohnehin.
- Die Geschäftsführung kann von der SWS besetzt werden.
- Die AöR ist Teil der Gesellschafterversammlung mit ihrer Beteiligungsquote. Für bestimmte Abstimmungen sollte Einstimmigkeit vorgesehen.
- Eine Sicherstellung einer gewissen „gemeinsamen“ Kontrolle ist erforderlich und gesellschaftsvertraglich gestaltbar.

#### *Personalunion Vorstand der AöR und Geschäftsführung GmbH*

Um möglichst hohe Synergien zu erzielen, Parallelstrukturen zu vermeiden und die Zusammenarbeit zu optimieren, kann es sinnvoll sein, dass der Vorstand der AöR gleichzeitig auch Geschäftsführer der GmbH wird (Personalunion). Es werden auch Personalkosten eingespart.

Grundsätzlich ist eine entsprechende Personenidentität möglich. Die „Doppelstellung“ kann aber auch zu Konflikten führen. Zu denken ist hier an Beschlussfassungen im Interesse der jeweils anderen Gesellschaft. Interessen des jeweils anderen Pflichtenkreises dürfen nur dann berücksichtigt werden, wenn sie mit den Interessen des Unternehmens, in dem gehandelt wird, vereinbar sind. Entsprechend wird für Doppelmandatsträger gefordert, dass sie sich bei ihren Entscheidungen am Eigeninteresse der jeweiligen Gesellschaft orientieren.

Denkbar ist u. a. eine (temporäre) Amtsniederlegung bzw. Stimmenthaltung. Es sind Entlastungs- und Stimmverbot (je nach Beschlussgegenstand) zu beachten.

In der Praxis können die meisten Konflikte gelöst werden. Vorliegend gehen davon aus, dass die Vorteile der Personenidentität überwiegen.

### Vergaberecht / Kombinationsmodell

Die Inhouse-Vergabe von Aufträgen an eine GmbH durch die Gesellschafter und deren verbundene Unternehmen ist – auch im Kombinationsmodell mit Mindestbeteiligung – grundsätzlich unter den gleichen Voraussetzungen möglich, wie die Inhouse-Vergabe an die AöR möglich. § 108 GWB findet Anwendung (vgl. Ziffer I.5).

AöR und SWS sind an der IT-Gesellschaft beteiligt und üben eine gemeinsame Kontrolle über die IT-Gesellschaft aus.

Stadt und Landkreis haben über die AöR eine Kontrolle auf die IT-Gesellschaft („Kontrollkette“).

Die GmbH und die Tochtergesellschaften der SWS sind grundsätzlich Halbschwestern, sodass eine horizontale Inhouse-Vergabe erfolgen kann. Da zwischen Schwesterunternehmen ein Kontrollverhältnis nicht besteht, findet auf das horizontale Inhouse-Geschäft insoweit das Kontrollkriterium keine Anwendung. Entscheidend ist allein, dass beide Einrichtungen von dem Mutterunternehmen (SWS) i. S. v. § 108 Abs. 1 Nr. 1 kontrolliert werden.

Damit wäre auch eine Beauftragung der GmbH durch die SWS-E, REWA und SWS-Netz an die IT-Gesellschaft möglich.

Wichtig ist aber, dass der sog. Fremdgeschäftsanteil der GmbH 20 % nicht überschreitet.

### Schaubild zur vergabefreien Zusammenarbeit beim Kombinationsmodell

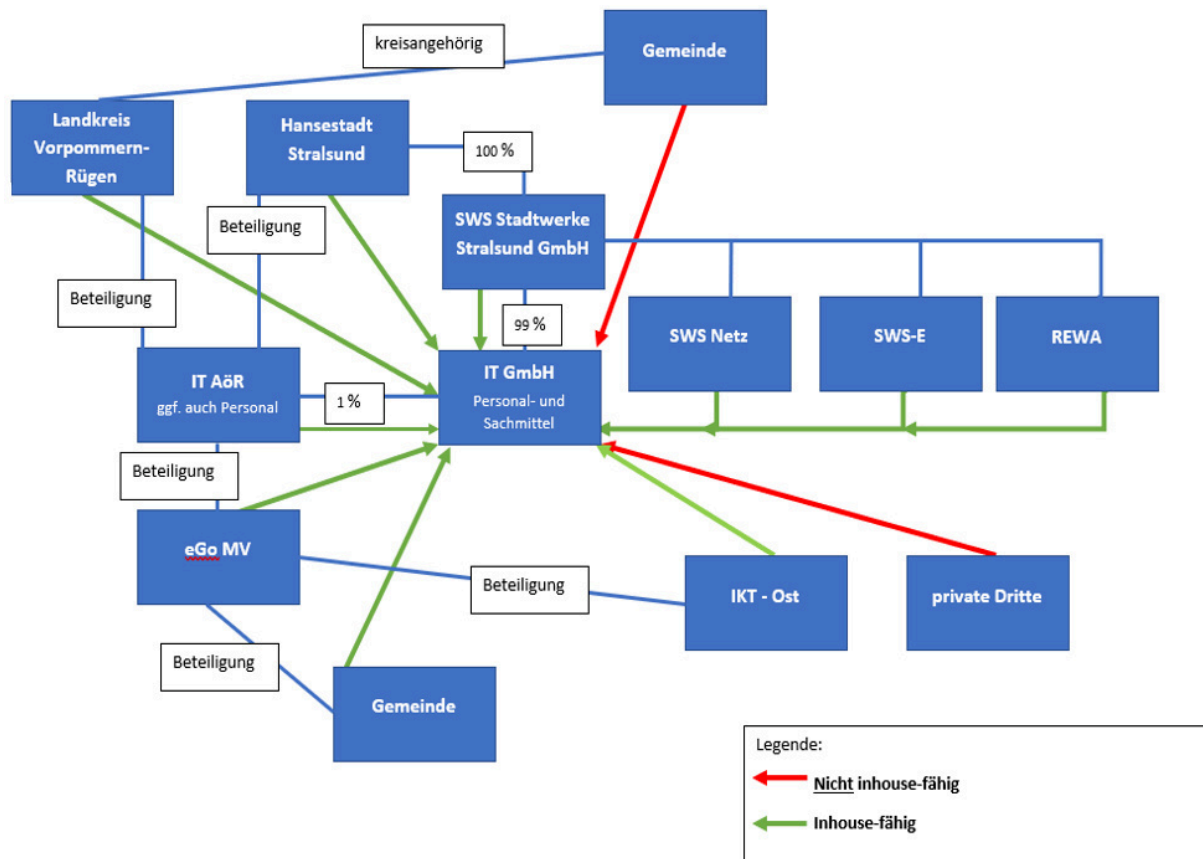


Abbildung 6-2 Schaubild zur vergabefreien Zusammenarbeit beim Kombinationsmodell

### 6.1.5 Fazit und Empfehlung bei Wahl eines gesellschaftlichen Kommunalunternehmens

Mit Ausnahme der „reinen“ AöR sind alle untersuchten Organisationsmodelle für die beabsichtigte IT-Kooperation geeignet.

Besonders rechtlich vorteilhaft ist eine Kombination einer AöR mit einer GmbH. Dabei lassen sich die Vorteile von beiden Rechtsformen bündeln (z. B. Anspruch auf Mitgliedschaft im eGo-MV; Kooperationsmöglichkeiten mit anderen kommunalen Unternehmen).

Aus vergaberechtlichen Gründen ist eine Beteiligung der AöR an der GmbH zwingend erforderlich. Für das Kombinationsmodell mit einer Mindestbeteiligung der AöR (1 %) spricht eine besonders hohe Wirtschaftlichkeit durch eine enge Anbindung an die SWS.

## 6.2 Steuerrechtliche Konsequenzen für gesellschaftliche Kooperationsformen

Die gutachterliche Stellungnahme zur rechtlichen Bewertung hinsichtlich steuerrechtlicher Aspekte bei einer perspektivisch möglichen gesellschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Projektpartnern Landkreis Vorpommern-Rügen, der Hansestadt und SWS Stadtwerke Stralsund GmbH wurde von der PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erstellt.

### 6.2.1 Auftrag und Auftragsdurchführung

#### Sachverhalt

Die Hansestadt Stralsund (nachfolgend HST genannt) und der Landkreis Vorpommern-Rügen (nachfolgend LK VR genannt) prüfen Möglichkeiten einer Kooperation im Bereich der Informationstechnologie. Die Partner haben das Ziel, die Qualität und Serviceorientiertheit der Verwaltungsleistungen für Bürger und Wirtschaft weiter zu verbessern sowie das Verwaltungshandeln transparenter und kostengünstiger zu gestalten, um insbesondere den Anforderungen an eine zunehmende Digitalisierung der Gesellschaft begegnen zu können.

Das Kooperationsmodell soll die Bereitstellung, Unterhaltung und Pflege der kommunalen Informationstechnologie gewährleisten und damit zusammenhängende Dienstleistungen für den Landkreis VR und die Hansestadt Stralsund erbringen. Die Partner sollen Gesellschafter/Träger im IT-Kooperationsmodell werden.

Im Ergebnis von Machbarkeitsuntersuchungen zu kommunal-, vergabe-, arbeits- und steuerrechtlichen Aspekten verschiedener Organisationsmodelle wird nunmehr folgende Zielstruktur favorisiert:

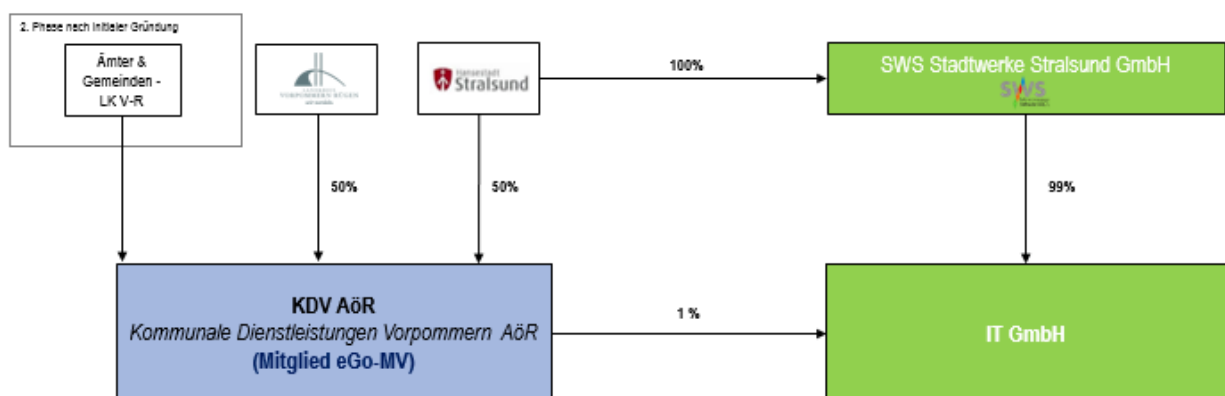


Abbildung 6-3 Kombinationsmodell bei einer Mindestbeteiligung

Zur Umsetzung des Modells sind folgende Schritte notwendig:

1. Der LK VR und die HST errichten ein gemeinsames Kommunalunternehmen in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts gemäß § 167a-c KV M-V mit dem Namen „Kommunale Dienstleistungen Vorpommern AöR“ mit Sitz in Stralsund (nachfolgend KDV genannt);
2. Die AöR strebt die Einbindung weiterer Partner an durch
  - a. die Mitgliedschaft beim Zweckverband eGovernment M-V,
  - b. die Beteiligung an dem kommunalen IT-Dienstleister SWS Innovation & Solution GmbH
3. Die SWS Stadtwerke Stralsund GmbH bringt den IT-Betrieb in eine Tochtergesellschaft, nachfolgend IT-GmbH genannt) ein, an der die KDV 1% der Anteile halten wird. Zwischen SWS und der IT GmbH wird durch Abschluss eines Gewinnabführungsvertrages eine ertragsteuerliche Organschaft begründet.

Die geplanten Aufgabenzuweisungen und Leistungsbeziehungen stellen sich im geplanten Organisationsmodell wie folgt dar:

- Übertragung sämtlicher Aufgaben im Zusammenhang mit der Digitalisierung der Infrastruktur vom LK VR auf die KDV AöR; Erbringung entsprechender Dienstleistungen durch die KDV; Gestellung der für die Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Mitarbeiter des Fachdienstes des LK VR, Nutzungsvertrag für IT-Infrastruktur
- Sukzessiver Übergang des IT-Betriebes von der HST auf die KDV bzw. die IT-GmbH bis 2025; Erbringung ausgewählter Themen im Übergangszeitraum; freiwilliger Übergang von Mitarbeitern in das Kooperationsunternehmen ist möglich, Nutzungsvertrag für IT-Infrastruktur
- Ausgliederung der IT-Abteilung/Personalübergang aus der SWS auf die IT-GmbH, Übernahme der Dienstleistungsverträge im Konzern

Darzustellen sind die steuerlichen Aspekte des geplanten Modells sowie bestehender Optimierungsmöglichkeiten.

## *Theoretische Grundlagen*

### Ertragsteuer

#### *Juristische Personen des öffentlichen Rechts*

Paragraph 1 Nr. 6 KStG bestimmt, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) nur eingeschränkt, nämlich mit ihren Betrieben gewerblicher Art (BgA) Körperschaftsteuersubjekt sind. Demnach werden jPöR nur dann einer Besteuerung unterworfen, wenn sie sich wirtschaftlich betätigen und in den Markt eingreifen, um Wettbewerbsvorteile gegenüber privatwirtschaftlichen Anbietern zu vermeiden.

Nach derzeitiger vorherrschender Verwaltungsauffassung begründen Tätigkeiten, die bei einer jPöR selbst als hoheitlich oder als dem hoheitlichen Bereich dienende Hilfstätigkeiten anzusehen sind, nicht allein durch Auslagerung auf eine andere jPöR einen BgA. Soweit also z. B. ein in eine andere jPöR ausgelagertes Rechenzentrum lediglich Leistungen gegenüber dem Hoheitsbereich der auslagernden jPöR erbringt oder eine jPöR einer anderen Beistand bei der Abfall- oder Abwasserbeseitigung leistet, gelten diese Tätigkeiten als nicht steuerbare Amtshilfe.

In der Literatur wird diese weite Auslegung des Begriffs der Amtshilfe durch die Finanzverwaltung unter Wettbewerbsgesichtspunkten kritisiert. Auch der Bundesrechnungshof hat bereits in seinem „Bericht nach § 99 BHO zur umsatzsteuerlichen Behandlung der öffentlichen Hand – Vorschläge für eine EG-konforme Besteuerung jPöR“ vom 2.11.2004 die Praxis der Finanzverwaltung bei der Beurteilung von Aufgabenübertragungen zwischen jPöR als Amtshilfe kritisiert und sie als „rechtswidrig“ bezeichnet.

Das BMF hat die Kritik des Bundesrechnungshofs geteilt und zugesagt, sie im Rahmen einer eingerichteten Bund/Länder Arbeitsgruppe „Besteuerung der öffentlichen Hand“ zu prüfen. Ergebnisse liegen bis heute nicht vor. Bislang ist nicht ersichtlich, ob bzw. dass die Neuregelung im Umsatzsteuerrecht (§ 2b UStG) auf das Körperschaftsteuerrecht übertragen wird.

Leistungen einer JPöR für den BgA oder die Vermögensverwaltung einer anderen JPöR begründen dagegen bei der diese Leistungen ausführenden JPöR eine wirtschaftliche Tätigkeit.

Sofern keine hoheitliche, sondern eine wirtschaftliche Tätigkeit vorliegt, ist für die Annahme eines steuerpflichtigen BgA ferner erforderlich, dass diese Tätigkeit von einigem wirtschaftlichen Gewicht ist (§ 4 Abs. 1 KStG). Dies ist nach Auffassung der Finanzverwaltung im Allgemeinen gegeben, wenn der Jahresumsatz im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG nachhaltig 35 T€ übersteigt (R 4.1 Abs. 5 Satz 1 KStR). Eine Gewinnerzielungsabsicht sowie die Teilnahme am wirtschaftlichen Verkehr sind hingegen nach § 4 Abs. 1 S. 2 KStG nicht erforderlich

Anknüpfungspunkt für die sachliche Steuerpflicht ist das nach § 8 KStG ermittelte Einkommen des BgA. Das so ermittelte zu versteuernde Einkommen ist Basis für die Belastung mit Körperschaftsteuer bzw. Kapitalertragsteuer. Da die Absicht, Gewinne zu erzielen, für die sachliche Steuerpflicht von BgA nicht erforderlich ist, sind auch Tätigkeiten, die auf Dauer nur Verluste erwirtschaften, geeignet, (negative) Einkünfte zu begründen.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass auch BgA verdeckte Gewinnausschüttungen (vGA) an ihre Trägerkörperschaften bewirken können, die insofern das Einkommen nicht mindern dürfen.

Die vGA setzt eine Vermögensminderung oder verhinderte Vermögensmehrung voraus, die durch das Gesellschaftsverhältnis veranlasst ist, sich auf die Höhe des Einkommens auswirkt und keine offene Gewinnausschüttung ist. Veranlassung durch das Gesellschaftsverhältnis ist gegeben, wenn ein ordentlicher oder gewissenhafter Geschäftsleiter die Zuwendung einem Nichtgesellschafter nicht gewährt hätte (R 8.5 KStR)

Eine schädliche Vorteilsgewährung ist auch dann gegeben, wenn der zu beurteilende Vermögensvorteil nicht unmittelbar dem Gesellschafter selbst, sondern einer dem Gesellschafter nahestehenden Person zugutekommt.

Das Gesellschaftsverhältnis besteht im Fall des BgA zur Trägerkörperschaft, für die die Grundsätze zu berücksichtigen sind, die für Anteilseigner bzw. Alleingesellschafter einer Kapitalgesellschaft gelten. Geschäfte mit der Trägerkörperschaft müssen insofern einem Fremdvergleich standhalten, Vereinbarungen müssen klar und eindeutig sein und können nur für die Zukunft, nicht aber mit Wirkung für die Vergangenheit getroffen werden (R 8.2 Abs. 1 S 3 KStR).

Schließlich ist das Vorliegen einer vGA insbesondere auch zu prüfen, sofern der BgA dauerhaft Verluste erwirtschaftet, die von der Trägerkörperschaft ausgeglichen werden.

Nach § 8 Abs. 7 KStG sind die Rechtsfolgen einer vGA dann nicht zu ziehen, wenn es sich bei dem BgA um ein begünstigtes Dauerverlustgeschäft handele. Das KStG definiert diesen – dem steuerlichen Querverbund dienenden - Begriff in § 8 Abs. 7 S. 2 KStG. Voraussetzung für die Suspendierung einer vGA durch diese Vorschrift ist eine Tätigkeit der sog. Daseinsvorsorge im öffentlichen Interesse und deren Bezuschussung. Als Dauerverlustgeschäft wird in § 8 Abs. 7 S. 2 KStG eine wirtschaftliche Betätigung verlangt, bei der aus bestimmten Gründen auf ein kostendeckendes Entgelt verzichtet wird. Der Grund für den Verzicht muss sich auf dem Gebiet des Verkehrs, der Umwelt, der sozialen Verantwortung, der Kultur, der Bildung oder der Gesundheit bewegen. Die Aufzählung der Gründe, bei denen es sich ausweislich der Gesetzesbegründung um Leistungen der sog. Daseinsvorsorge handelt, ist abschließend. So ist bspw. der Betrieb von Einrichtungen zur Verpflegung an Schulen als Dauerverlustgeschäft begünstigt.



Für nicht begünstigte Dauerverlustgeschäfte eines BgA im Verhältnis zur Trägerkörperschaft (oder einer kommunalen Eigengesellschaft) sanktioniert die Finanzverwaltung die Höhe des Verlustes als vGA, d.h. ein Gewinnaufschlag ist bei der Ermittlung der vGA nicht zu berücksichtigen. Unabhängig davon wäre eine vGA auch dann bzw. deshalb auszuschließen, weil bzw. wenn die Leistungen zu gleichen Konditionen an Dritte (Gesellschafter und Nichtgesellschafter im Fall einer GmbH) erbracht werden, weil die Preise insofern nicht durch das Gesellschaftsverhältnis beeinflusst sind.

Neben der Einkommenskorrektur ist im Zusammenhang mit offenen und verdeckten Gewinnausschüttungen an die Trägerkörperschaft auf eine definitive Kapitalertragsteuerbelastung i. H. v. 15 % zuzüglich Solidaritätszuschlag zu verweisen (§ 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EStG i. V. m. § 44a Abs. 8 Satz 1 EStG). Eine vGA hat dann keine kapitalertragsteuerlichen Folgen, wenn der BgA die Voraussetzungen des § 20 Abs. 1 Nr. 10 b EStG nicht erfüllt (Umsätze nicht über T€ 350 und Gewinn nicht über T€ 30, kein Betriebsvermögensvergleich).

### *Kapitalgesellschaften*

Die Kapitalgesellschaft unterliegt – unabhängig von der Art der Tätigkeit - rechtsformbedingt der Ertragsbesteuerung.

Die Besteuerung von Kapitalgesellschaften (GmbH) folgt dem auch zivilrechtlich geltenden Trennungsprinzip, d.h. Unternehmen und Gesellschafter sind getrennt voneinander zu betrachten. Das Ergebnis des Unternehmens wird zunächst ausschließlich auf Ebene der GmbH mit Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag besteuert. Erst im Zeitpunkt der Ausschüttung von Gewinnen an die Gesellschafter erfolgt - in Abhängigkeit von der Art des Gesellschafters (natürliche oder juristische Person) - eine weitere Besteuerung nach dem Teileinkünfteverfahren. Dies gilt auch für verdeckte Gewinnausschüttungen, d.h. durch das Gesellschaftsverhältnis veranlasste Vermögenminderungen und verhinderte Vermögenmehrungen (vgl. 1.).

Von den von Kapitalgesellschaften erzielten grundsätzlich steuerfreien Dividenden einer Gesellschaft in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft unterliegen lediglich 5% der Körperschaftsteuer einschließlich Solidaritätszuschlag (15,83%) und der Gewerbesteuer. Gemäß § 8b Abs. 4 KStG in der Fassung des EuGH-Dividenden-Umsetzungsgesetzes gelangt die Steuerfreistellung der Dividenden gemäß § 8b Abs. 1 KStG dann nicht zur Anwendung, wenn die Beteiligung zu Beginn des Kalenderjahres unmittelbar weniger als 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals (sog. Streubesitzdividende) betragen hat. Voraussetzung für die 95%ige Gewerbesteuerbefreiung ist eine Beteiligung von mindestens 15%.

Der Kapitalertragsteuer-Abzug wird durch § 8b Abs. 1 KStG nicht ausgeschlossen (§ 43 Abs. 1 Satz 3 EStG). Die auf die Erträge i. S. des § 8b Abs. 1 KStG einbehaltene Kapitalertragsteuer kann jedoch im Rahmen der Körperschaftsteueranlagung ggf. angerechnet werden.

Die Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft durch eine jPöR ist regelmäßig dem nicht steuerbaren Bereich der Vermögensverwaltung zuzurechnen. Im Bereich der Vermögensverwaltung unterliegen Dividenden aus dem Anteilsbesitz von jPöR einer definitiven Kapitalertragsteuerbelastung von 15% zuzüglich Solidaritätszuschlag. Durch den Steuerabzug wird die zu entrichtende Steuer abgegolten. Eine darüberhinausgehende Besteuerung in Form einer Veranlagung kommt nicht in Betracht.

Die jPöR hat zwar die Möglichkeit Beteiligungen an Kapitalgesellschaften als sogenanntes gewillkürtes Betriebsvermögen ihrem steuerpflichtigen Bereich in Gestalt eines Betriebes gewerblicher Art zuzuordnen mit der Folge der Anrechenbarkeit der Kapitalertragsteuer. In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass gem. § 20 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. b Satz 1 EStG der nicht den Rücklagen zugeführte Gewinn eines nicht von der Körperschaftsteuer befreiten BgA ohne eigene Rechtspersönlichkeit bei Gewinnermittlung durch Betriebsvermögensgleich oder Überschreiten einer Umsatzgrenze von 350.000 EUR oder Gewinngrenze von 30.000 EUR zu den Einkünften aus Kapitalvermögen gehört.



Diese Einkünfte unterliegen ebenfalls nach § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 c i.V.m. § 43 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EStG dem Kapitalertragsteuerabzug (15% zzgl. Soli). Die jPöR ist mit diesen Einkünften beschränkt steuerpflichtig nach § 2 Nr. 2 Satz 1 KStG. Die Körperschaftsteuer auf diese Einkünfte ist gem. § 32 Abs. 1 Nr. 2 KStG durch den Kapitalertragsteuerabzug abgegolten.

Eine steuerliche Zusammenfassung der Ergebnisse einer GmbH mit denen des Gesellschafters (oder einer anderen GmbH) ist unter der Voraussetzung der finanziellen Eingliederung, d.h. der mehrheitlichen Beteiligung an der Gesellschaft, durch die Bildung einer steuerlich anzuerkennenden Organschaft möglich.

Weitere Tatbestandsvoraussetzung für eine steuerliche Organschaft ist der Abschluss eines wirksamen Gewinnabführungsvertrages mit einer Mindestlaufzeit von 5 Jahren und deren tatsächliche Durchführung. Bei Vorliegen der Voraussetzungen und unter Beachtung der Grundsätze der Spartenrennung gemäß § 8 Abs. 9 KStG erfolgt die Einkommenszurechnung der Organgesellschaft beim Organträger.

### Umsatzsteuer

Der Umsatzsteuer nach dem deutschen Umsatzsteuersteuergesetz (UStG) unterliegen nur Lieferungen oder sonstige Leistungen, die ein Unternehmer im Rahmen seines Unternehmens ausführt (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG). Den Unternehmerbegriff definiert § 2 Abs. 1 UStG, nach dem Unternehmer ist, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig ausübt, wobei jede nachhaltige Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen ausreicht (§ 2 Abs. 1 Satz 3 UStG).

### *Juristische Personen des öffentlichen Rechts*

Die bis zum 31. Dezember 2016 geltenden nationalen Gesetzesbestimmungen wiesen jPöR – abweichend von § 2 Abs. 1 UStG - die (umsatzsteuerliche) Unternehmereigenschaft nur zu, wenn sie im Rahmen eines ertragsteuerlich relevanten Betriebes gewerblicher Art (BgA) i. S. d. § 4 Abs. 1 KStG oder aber eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes agierten. Handelten jPöR außerhalb eines ertragsteuerlichen BgA lag i. d. R. keine Unternehmereigenschaft i. S. d. deutschen Umsatzsteuergesetzes vor. Auch vermögensverwaltende Tätigkeiten und Tätigkeiten unterhalb der für BgA ertragsteuerlich geltenden Bagatellgrenzen (derzeit 35.000 EUR) waren weder ertragsteuerlich noch umsatzsteuerlich beachtlich.

Aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben und der dazu ergangenen Rechtsprechung war der Gesetzgeber gezwungen, die Unternehmensbesteuerung der jPöR gesetzlich umfassend neu zu regeln. Mit Art. 12 des Steueränderungsgesetzes 2015 wurde insofern die Regelung des § 2 Abs. 3 UStG aufgehoben und § 2b UStG neu ins Umsatzsteuergesetz aufgenommen. Zukünftig sind jPöR demnach unabhängig von der ertragsteuerlichen Einordnung grundsätzlich Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuergesetzes (§ 2 Abs. 1 UStG). Sie handeln nur dann als Nichtunternehmer, wenn sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen und soweit diese Tätigkeiten nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen. Die Neuregelung des § 2b UStG führt zu einer Abkopplung von der KSt und künftig eigenständigen umsatzsteuerlichen Beurteilung von entgeltlichen Aktivitäten von jPöR, die nunmehr jeweils tätigkeitsbezogen zu erfolgen hat. Eine allgemeine Geringfügigkeitsgrenze oder generelle Ausnahmen für Vermögensverwaltungs- oder Beistandsleistungen gibt es nicht mehr.

Wesentliche Abgrenzungskriterien sind nunmehr die Form der vertraglichen Ausgestaltung und die Wettbewerbsrelevanz der Tätigkeit. Wird eine jPöR auf privatrechtlicher Grundlage tätig, bewegt sie sich immer im unternehmerischen Bereich. Wird sie auf öffentlich-rechtlicher Grundlage tätig, ist sie umsatzsteuerlicher Unternehmer, wenn eine größere Wettbewerbsverzerrung vorliegt.

Größere Wettbewerbsverzerrungen liegen gemäß § 2b Abs. 2 UStG insbesondere nicht vor, wenn der aus gleichartigen Tätigkeiten erzielte Umsatz pro Jahr 17.500 € nicht übersteigt oder die Leistung ohne Recht auf Option zur Umsatzsteuer als steuerfrei einzustufen wäre.

#### § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG

Zudem hat der Gesetzgeber in § 2b Abs. 3 UStG eine Regelung vorgesehen, die laut Gesetzesbegründung darauf abzielt, die Kooperationen von jPöR nicht mit Umsatzsteuer zu belasten. Der Gesetzgeber geht dabei typisierend davon aus, dass die in Absatz 3 genannten Tätigkeiten nicht marktorientiert erfolgen und demnach nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Bei einer Leistungserbringung an eine andere jPöR liegen größere Wettbewerbsverzerrungen gemäß § 2b Abs. 3 UStG demnach nicht vor, wenn die Leistung aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von einer jPöR erbracht werden darf (Nr. 1.). Weiterhin kann eine Zusammenarbeit, welche durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird (Nr. 2.), dazu führen, dass keine größeren Wettbewerbsverzerrungen vorliegen.

Im Fall der Zusammenarbeit von jPöR aufgrund spezifischen öffentlichen Interesses (z. B. im Bereich IT) liegen keine größeren Wettbewerbsverzerrungen vor, wenn die gemäß BMF-Schreiben vom 16.12.2016 konkretisierten folgenden Kriterien des § 2b Abs. 3 Nr. 2 a-d UStG kumulativ erfüllt sind:

- a. die Leistungen beruhen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen,
- b. die Leistungen dienen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe,
- c. die Leistungen werden ausschließlich gegen Kostenerstattung werden und
- d. der Leistende erbringt gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts.

Hinsichtlich der Reichweite der Vorschrift hat die Finanzverwaltung auf Grundlage der Erörterung der Frage der europarechtlichen Anforderungen an die Auslegung der Regelung des § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG mit der Europäischen Kommission im Schreiben vom 14.11.2019 folgende Klarstellung vorgenommen.

Bei § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG handelt es sich um ein Regelbeispiel. Sind dessen Voraussetzungen gegeben, besteht eine Vermutung, dass keine größeren Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten privater Dritter vorliegen. Um eine unionsrechtskonforme Anwendung des § 2b UStG sicherzustellen, ist es jedoch erforderlich, auch dann, wenn die Voraussetzungen des Regelbeispiels gegeben sind, in eine gesonderte Prüfung auf mögliche schädliche Wettbewerbsverzerrungen nach § 2b Abs. 1 S. 2 UStG einzutreten.

Bei Leistungsvereinbarungen über verwaltungsunterstützende Hilfstätigkeiten sind nach den Ausführungen der Finanzverwaltung regelmäßig bereits die Voraussetzungen des § 2b Abs. 3 Nr. 2 Buchst. b UStG nicht gegeben. Sie erfüllen keine spezifisch öffentlichen Interessen, da sie ohne weiteres auch von privaten Unternehmern erbracht werden können. Im Rahmen der gesonderten Wettbewerbsprüfung nach § 2b Abs. 1 S. 2 UStG scheiden diese Leistungen daher jedenfalls aus der Nichtsteuerbarkeit aus. Hierzu zählen Verträge, die auf die Gebäudereinigung, Grünpflegearbeiten, Neubau- und Sanierungsmaßnahmen an Straßen und Gebäuden sowie auf unterstützende IT-Dienstleistungen beschränkt sind.

Nicht unter § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG fallen insofern „Beistandsleistungen, die selbst keine öffentliche Aufgabe darstellen, sondern nur dazu dienen, dass einer der Beteiligten eine (ihm obliegende öffentliche) Leistung besser oder wirtschaftlicher erbringen kann.

Im Fall der Nichtanwendbarkeit des § 2b UStG kommt es insofern zur Verteuerung von nicht vorsteuerentlastbaren Leistungen an die jPöR um die dort nicht abziehbaren Umsatzsteuerbeträge.

## § 4 Nr. 29 UStG

Alternativ zur Anwendung des § 2b UStG ließe sich eine Umsatzsteuerlast durch die Anwendung einer Umsatzsteuerbefreiungsvorschrift vermeiden. Hier kommt die mit dem Jahressteuergesetz 2019 eingeführte Regelung des § 4 Nr. 29 UStG in Betracht, nach der Umsätze aus folgenden Leistungen von der Umsatzsteuer befreit sind:

*„Sonstige Leistungen von selbstständigen, im Inland ansässigen Zusammenschlüssen von Personen, deren Mitglieder eine dem Gemeinwohl dienende nichtunternehmerische Tätigkeit oder eine dem Gemeinwohl dienende Tätigkeit ausüben, die nach den Nr. 11b, 14-18, 20-25 oder 27 von der Steuer befreit ist, gegenüber ihren im Inland ansässigen Mitgliedern, soweit diese Leistungen für unmittelbare Zwecke der Ausübung dieser Tätigkeiten verwendet werden und der Zusammenschluss von seinen Mitgliedern lediglich die genaue Erstattung des jeweiligen Anteils an den gemeinsamen Kosten fordert, vorausgesetzt, dass diese Befreiung nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führt.“*

Zu den Voraussetzungen der Anwendbarkeit der Vorschrift gilt Folgendes.

Der Gesetzgeber verlangt, dass die Mitglieder der Kostenteilungsgemeinschaft (i) eine dem Gemeinwohl dienende nichtunternehmerische Tätigkeit oder (ii) eine dem Gemeinwohl dienende nach § 4 Nr. 11b, 14 bis 18, 20 bis 25 oder 27 UStG umsatzsteuerfreie Tätigkeit ausüben. Nichtunternehmerisch ist z. B. die hoheitliche Tätigkeit von jPöR oder die unentgeltliche Tätigkeit, sofern sie dem Gemeinwohl dient.

Die vorgesehene Umsatzsteuerbefreiung des § 4 Nr. 29 UStG - neu setzt voraus, dass der Zusammenschluss (= Kostenteilungsgemeinschaft) umsatzsteuerlich selbst Unternehmer im Sinne von § 2 Abs. 1 UStG ist.

Unter die Befreiungsvorschrift fallen nur sonstige Leistungen, d.h. keine – selbständigen - Lieferungen.

Die Befreiungsvorschrift setzt weiterhin voraus, dass mindesten zwei oder mehrere Personen Mitglieder der Kostenteilungsgemeinschaft sind und diese Mitglieder eine dem Gemeinwohl dienende nichtunternehmerische Tätigkeit oder eine dem Gemeinwohl dienende steuerbefreite Tätigkeit ausüben.

Damit die Dienstleistung steuerbefreit ist, muss sie unmittelbar für Zwecke der steuerfreien bzw. nicht steuerbaren Tätigkeitsausübung des Mitglieds erbracht werden. Was unter dem Unmittelbarkeitskriterium zu verstehen ist, war bisher nicht Gegenstand der Rechtsprechung. Weder der EuGH noch der BFH problematisierten bisher das Kriterium. In der Literatur wird für die Unmittelbarkeit auf eine direkte Verwendung der Dienstleistung für die begünstigten Gemeinwohltätigkeiten abgestellt. Tätigkeiten, die lediglich mittelbar der Ausführung von nicht steuerbaren oder steuerfreien Umsätzen der Mitglieder dienen oder von den Mitgliedern für solche bezogen werden (z. B. allgemeine Verwaltungsleistungen), fallen insofern nicht unter die Befreiung, weil sie diese allenfalls fördern.

Die Leistungen sind zudem in den Fällen nicht befreit, in denen der Personenzusammen-schluss sie zum Teil oder ausschließlich an Dritte oder für steuerpflichtige Leistungen der Mitglieder erbringt.

Schließlich darf die Anwendung der Befreiungsvorschrift nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Indizien für eine solche Wettbewerbsverzerrung liegen gemäß Gesetzesbegründung vor, wenn

- der Personenzusammenschluss unter Ausnutzung von Synergieeffekten die gleichen Dienstleistungen entgeltlich an Nicht-Mitglieder am Markt erbringt,
- es sich bei den Dienstleistungen um beliebige, insbesondere nicht auf die Bedürfnisse der Mitglieder der Gemeinschaft zugeschnittene Dienstleistungen handelt, die ohne weiteres auch von anderen Marktteilnehmern angeboten werden und
- bei dem Personenzusammenschluss im Ergebnis allein die Optimierung umsatzsteuerlichen Vorbelastungen im Vordergrund steht.

Die Kostenteilungsgemeinschaft ihrerseits erbringt – sofern es sich bei diesen um sonstige Leistungen handelt – umsatzsteuerfreie Ausgangsumsätze gegenüber ihren Mitgliedern. Entsprechend steht ihr nach den allgemeinen Grundsätzen des § 15 Abs. 2 Nr. 1 UStG kein Vorsteuerabzug zu, sofern die von ihr bezogenen Eingangsleistungen im unmittelbaren und direkten Zusammenhang mit ihren umsatzsteuerfreien Ausgangsumsätzen stehen.

Laut Begründung des Gesetzentwurfs soll sich der Anwendungsbereich der Norm auch auf die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Tourismus und Infrastruktureinrichtungen erstrecken.

### **Nicht steuerbare Beistellung**

Schließlich kann mit Blick auf einen eingeschränkten Anwendungsbereich des § 4 Nr. 29 UStG– in Abhängigkeit der konkreten Umstände des Einzelfalls – die Möglichkeit nicht umsatzsteuerbarer Beistellungen zur Vermeidung umsatzsteuerlicher Mehrbelastungen ziel-führend sein.

Der Umsatzsteuer unterliegen gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG Lieferungen und sonstige Leistungen, die von einem Unternehmer für sein Unternehmen im Inland gegen Entgelt ausgeführt werden. Voraussetzung für einen umsatzsteuerbaren Vorgang sind demnach Umsätze, denen ein Leistungsaustausch zugrunde liegt.

Führt ein Unternehmer gegenüber einem Vertragspartner eine Leistung aus und überlässt der Leistungsempfänger im Rahmen dieser vertraglichen Vereinbarung selbst entweder Gegenstände oder führt sonstige Leistungen aus, kann es sich bei diesen Leistungen um eine Gegenleistung für die ausgeführte Leistung handeln. Diesem Vorgang liegt ein Leistungsaustausch zugrunde.

Etwas anderes gilt, wenn die Überlassung des Gegenstands oder die Ausführung der sonstigen Leistung nicht als Bezahlung für die erhaltene Leistung gedacht ist, sondern lediglich „im Rahmen“ der an den Überlassenden erbrachten Leistung erfolgt, ohne dass für diese Gegenstände oder die ausgeführte sonstige Leistung ein Leistungsaustausch vorhanden ist. In diesem Fall liegt eine Beistellung vor, die aus dem Leistungsaustauschprozess ausscheidet.

Bei der Abgrenzung zwischen steuerbarer Leistung und nicht steuerbarer Beistellung von Personal des Auftraggebers ist demnach - unter entsprechender Anwendung der Grundsätze der sog. Materialbeistellung - darauf abzustellen, ob der Auftraggeber an den Auftragnehmer selbst eine Leistung (als Gegenleistung) bewirken oder nur zur Erbringung der Leistung durch den Auftragnehmer beitragen will. Soweit der Auftraggeber mit der Beistellung seines Personals an der Erbringung der bestellten Leistung mitwirkt, wird dadurch zugleich auch der Inhalt der gewollten Leistung näher bestimmt.

Eine nicht steuerbare Beistellung von Personal des Auftraggebers setzt nach Auffassung der Finanzverwaltung voraus, dass

- das Personal nur im Rahmen der Leistung des Auftragnehmers für den Auftraggeber eingesetzt wird und
- der Einsatz von Personal des Auftraggebers für Umsätze des Auftragnehmers an Drittkunden muss vertraglich und tatsächlich abgeschlossen ist. Der Auftragnehmer hat dies sicherzustellen und trägt hierfür die objektive Beweislast.
- Schließlich müssen sowohl die Entlohnung als auch die (arbeitsrechtliche) Weisungsbefugnis beim Auftraggeber verbleiben. Das Weisungsrecht darf nur in dem Umfang eingeschränkt und auf den Auftragnehmer übertragen werden, soweit es zur Erbringung der Leistung erforderlich ist.

## **Vorsteuerabzug der jPöR als Leistungsempfänger**

Unabhängig von der Anwendung des § 2 Abs. 3 oder des § 2b UStG kann eine jPöR als Leistungsempfänger gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 1 UStG nur die Umsatzsteuer für Leistungen eines anderen Unternehmers, die für ihr Unternehmen (unternehmerischer Bereich) ausgeführt worden sind, als Vorsteuer abziehen. Dabei muss ein direkter und unmittelbarer Zusammenhang mit einem Ausgangsumsatz bestehen. Werden die bezogenen Leistungen für die Ausführung von Umsätzen des nichtunternehmerischen Bereichs verwendet, ist ein Vorsteuerabzug ausgeschlossen. Zum nichtunternehmerischen Bereich einer jPöR zählt jedenfalls die hoheitliche Tätigkeit, die nach der neuen aus der Mehrwertsteuersystemrichtlinie übernommenen Terminologie als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten i.e.S. bezeichnet wird.

Bei einer gemischten Nutzung der umsatzsteuerpflichtig bezogenen Leistungen sowohl für unternehmerische Tätigkeiten als auch für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten i.e.S. (hoheitlicher Bereich), ist der Vorsteuerabzug nur insoweit zulässig, als die Aufwendungen der unternehmerischen Tätigkeit zuzuordnen sind. Dies gilt bei einheitlichen Gegenständen nur, sofern die 10%-Grenze nach § 15 Abs. 1 Satz 2 UStG überschritten ist. Die auf die Eingangsleistung entfallende Steuer ist entsprechend dem Verwendungszweck in einen abziehbaren und einen nicht abziehbaren Anteil aufzuteilen (z. B. beim Bezug von IT-Dienstleistungen). Maßgebend sind die Verhältnisse im Zeitpunkt des Leistungsbezugs. Dabei ist der Aufteilungsschlüssel analog zu § 15 Abs. 4 UStG im Wege einer sachgerechten Schätzung zu ermitteln (z. B. Grundstücksfläche, Nutzungszeiten, etc.).

### *Kapitalgesellschaften*

Kapitalgesellschaften (z. B. GmbH und AG) sind als solche Unternehmer, soweit sie Leistungen gegen Entgelt erbringen. Dies gilt gleichermaßen für Personengesellschaften.

Paragraph 2b UStG und damit auch die Sonderregelung des Absatzes 3 für interkommunale Zusammenarbeit sind für Kapitalgesellschaften nicht anwendbar.

Anwendbar wäre ggf. eine im Jahressteuergesetz 2019 vorgesehene Steuerbefreiungsvorschrift für Kostenteilungsgemeinschaften unter den weiteren gesetzlichen Voraussetzungen (siehe Pkt. B.II.1.).

### *Organschaft im Umsatzsteuerrecht*

Mit Blick auf die Vermeidung einer Umsatzsteuerbelastung aus dem Leistungsaustausch von IT-Dienstleistungen kann ein umsatzsteuerliches Organschaftsverhältnis zielführend sein.

Die umsatzsteuerliche Organschaft i. S. d. § 2 Abs. 2 Nr. 2 UStG ist gegeben, soweit eine juristische Person (Organgesellschaft) nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse finanziell (a), wirtschaftlich (b) und organisatorisch (c) in ein Unternehmen (Organträger) eingegliedert ist. Organträger kann dabei jeder Unternehmer sein; als Organgesellschaften kommen regelmäßig nur juristische Personen des Zivil- und Handelsrechts in Betracht.

Unter der finanziellen Eingliederung einer juristischen Person ist der Besitz der entscheidenden Anteilsmehrheit an der Organgesellschaft zu verstehen, die es dem Organträger ermöglicht, durch Mehrheitsbeschlüsse seinen Willen in der Organgesellschaft durchzusetzen.

Entsprechen die Beteiligungsverhältnisse den Stimmrechtsverhältnissen, ist die finanzielle Eingliederung gegeben, wenn die Beteiligung mehr als 50 % beträgt, sofern keine höhere qualifizierte Mehrheit für die Beschlussfassung in der Organgesellschaft erforderlich ist.



Eine finanzielle Eingliederung setzt eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung des Organträgers an der Organgesellschaft voraus. Es ist insofern ausreichend, wenn die finanzielle Eingliederung mittelbar über eine unternehmerisch oder nichtunternehmerisch tätige Tochtergesellschaft des Organträgers erfolgt.

Wirtschaftliche Eingliederung bedeutet, dass die Organgesellschaft nach dem Willen des Unternehmers im Rahmen des Gesamtunternehmens und zwar im engen wirtschaftlichen Zusammenhang mit diesem Organträger wirtschaftlich tätig ist.

Für die wirtschaftliche Eingliederung i.S. von § 2 Abs. 2 Nr. 2 UStG muss demnach eine Verflechtung zwischen den Unternehmensbereichen des Organträgers und der Organgesellschaft bestehen. Stellt der Organträger für eine von der Organgesellschaft bezogene Leistung unentgeltlich Material bei, reicht dies zur Begründung der wirtschaftlichen Eingliederung allerdings nicht aus.

Bereits unter Berücksichtigung der BFH-Rechtsprechung und des Gemeinschaftsrechts und erst recht im Geltungsbereich des § 2b UStG ist eine jPdöR –unabhängig vom Vorliegen eines BgA –grundsätzlich potenzieller Organträger, wenn sie wirtschaftliche Tätigkeiten i. S. der MwStSystRL bzw. i.S.d. § 2 Abs. 1 UStG ausübt.

Organisatorische Eingliederung wird aktuell verstanden als die Möglichkeit des Organträgers, seinen Willen auf Ebene der Organgesellschaft tatsächlich durchzusetzen. In der Regel erfordert dies eine ausreichende personelle Verflechtung der Geschäftsleitung der Organgesellschaft mit der Geschäftsleitung des Organträgers, alternativ genügen die Anstellung der Geschäftsleiter der Organgesellschaft beim Organträger oder – als dritte wesentliche Möglichkeit – der Abschluss eines wirksamen Beherrschungsvertrages (Abschn. 2.8 Abs. 8 UStAE). Hingegen kann durch personelle Verflechtungen von Aufsichtsratsmitgliedern keine organisatorische Eingliederung hergestellt werden (aaO. Satz 10).

Infolge einer Organschaft werden Organträger und Organgesellschaft als ein Unternehmen behandelt und die Umsätze zwischen beiden zu nicht steuerbaren Innenumsätzen. Nach neuerer Rechtsprechung gilt dies unabhängig davon, ob die Innenleistungen bei dem Organträger für unternehmerische oder nicht unternehmerische Zwecke genutzt werden, da die Organgesellschaft als unselbständig i.S.d. UStG gilt. Leistungen der Tochtergesellschaft an den nicht unternehmerischen Bereich des Organträgers führen allerdings zu unentgeltlichen Wertabgaben i.S.d. § 3 Abs. 9a UStG und werden als solche nachversteuert. Diesbezüglich ergibt sich bei Bestehen einer Organschaft keine Besserstellung.

Die Organschaft vermittelt einen Umsatzsteuervorteil bei Unternehmen mit vorsteuerabzugsschädlichen Umsätzen, indem von Tochtergesellschaften erbrachte arbeitsintensive Dienstleistungen (z. B. IT-Dienstleistungen) von der Umsatzsteuer entlastet werden.

Ein Umsatzsteuervorteil entsteht demnach dann, wenn die Leistungen beim Organträger einer Steuerbefreiung i.S.d. § 4 UStG unterliegen, die den Vorsteuerabzug nach § 15 UStG ausschließt. Im Fall einer Organschaft wären die Leistungen der Organgesellschaft an den Organträger nicht mit Umsatzsteuer belastet. Anteilig muss auf Ebene der Organgesellschaft der Vorsteuerabzug gekürzt werden, wenn der Organträger die Eingangsleistungen (auch für) Ausschlussumsätze verwendet. Ein Vorteil verbleibt, soweit Eingangsleistungen bestehen, die nicht mit Vorsteuern belastet sind, wie z. B. Personalaufwendungen.

Die umsatzsteuerliche Organschaft wäre demnach dann vorteilhaft, wenn der Organträger steuerbare, jedoch steuerfreie den Vorsteuerabzug ausschließende Umsätze ausführt und die Eingangsleistungen der Organgesellschaft zu einem wesentlichen Teil nicht mit Umsatzsteuer belastet sind.

Grundsätzlich können auch juristische Personen des öffentlichen Rechts Organträger sein, wenn und soweit sie unternehmerisch tätig sind. Gemäß Abschn. 2.11. Abs. 20 UStAE kann eine Kapitalgesellschaft dann Organgesellschaft einer juristischen Person des öffentlichen Rechts sein, wenn sie in den Unternehmensbereich dieser juristischen Person des öffentlichen Rechts eingegliedert ist.



## *Steuerliche Konsequenzen eines Kombinationsmodells mit Mindestbeteiligung*

Bei der steuerlichen Beurteilung steht die Vermeidung steuerlicher Mehrbelastungen einer Kooperationslösung gegenüber der Eigenerledigung der Aufgabe durch die Kooperations-partner im Vordergrund. Diesbezüglich gilt insofern Folgendes.

### KDV AöR

#### *Ertragsteuern*

Die KDV ist als Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) eine öffentlich-rechtliche Organisationsform, deren Träger aus rechtlichen Gründen lediglich kommunale Gebietskörperschaften sind.

Für ertragsteuerliche Zwecke relevant sind bei der KDV lediglich ihre Betriebe gewerblicher Art (§ 1 Abs. 1 Nr. 6 KStG).

Erbringt die KDV entgeltlich IT-Dienstleistungen für Mitgliedern oder Nichtmitgliedern oder für einen Dritten, der keine juristische Person des öffentlichen Rechts ist, so handelt es sich regelmäßig um eine wirtschaftliche Tätigkeit, die bei Überschreiten der Einnahmegrenze von 35 T€ einen steuerrelevanten BgA darstellt.

Eine Ausnahme besteht hinsichtlich der Übernahme hoheitlicher Tätigkeiten im Rahmen der Amtshilfe, die insofern ihren hoheitlichen Charakter nicht verlieren. Dabei nimmt die Finanzverwaltung Amtshilfe nicht nur dann an, wenn die Tätigkeit von der übernehmenden JPÖR neben ihren eigenen Aufgaben übernommen wird, sondern auch dann, wenn die JPÖR - z. B. als Zweckverband oder AöR – allein zur Übernahme und rationelleren Ausführung solcher Tätigkeiten von mehreren Trägerkörperschaften errichtet wird.

Wenn der Betrieb der AöR insofern der Ausübung hoheitlicher Gewalt dient, also beim Auftraggeber einen sog. Hoheitsbetrieb darstellt, ist die Tätigkeit ertragsteuerlich irrelevant. Dies gilt auch soweit eine JPÖR im Wege der Amtshilfe bzw. im Rahmen von Beistandsleistungen ihrem Charakter nach nicht hoheitliche Tätigkeiten ausführt (z. B. Büroarbeiten, Datenverarbeitung etc.), die final dem hoheitlichen Bereich einer anderen JPÖR dienen, begründet diese Hilfstätigkeit – nach derzeitiger Auffassung der Finanzverwaltung - bei der ausführenden JPÖR keinen BgA.

Diese Auffassung ist in der Literatur umstritten. Zudem hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages die Bundesregierung aufgefordert, bei nicht hoheitlichen Tätigkeiten einer JPÖR, die final dem hoheitlichen Bereich einer anderen JPÖR dienen, auf die Annahme eines BgA hinzuwirken.

Mit Blick auf die diesbezüglich abzuwartende Entwicklung sowie eine Verwendung der zu erbringenden IT-Dienstleistungen auch im nichthoheitlichen Bereich der Auftraggeber sind vorliegend ertragsteuerliche Konsequenzen bei der KDV nicht auszuschließen, d.h. die als wirtschaftliche Tätigkeit einzuordnende entgeltliche Erbringung von IT-Dienstleistungen führt – bei einem Jahresumsatz von mehr als T€ 35 p. a. – zu einem ertragsteuerpflichtigen BgA (§ 4 Abs. 1 KStG, Abschnitt 5 KStR).

Die laufende Ertragsteuerbelastung aus der wirtschaftlichen Tätigkeit einer AöR im Rahmen eines BgA entspricht der einer Kapitalgesellschaft (GmbH). Dies betrifft auch die Anwendung der Grundsätze der verdeckten Gewinnausschüttung im Verhältnis des BgA zur Trägerkörperschaft.

Mit Blick auf ein geplantes kostendeckendes Entgelt ergeben sich aus der Tätigkeit der KDV voraussichtlich lediglich geringfügige ertragsteuerliche Konsequenzen. Zu beachten sind dabei allerdings – ggf. vermeidbare - Risiken der Entstehung von Kapitalertragsteuer.

## Umsatzsteuer

Mit Gründung der AöR fällt diese mangels Optionsmöglichkeit unmittelbar in den Anwendungsbereich des § 2b UStG und ist unter den Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 UStG Unternehmer. Erbringt die AöR ihre Leistungen auf privatrechtlicher Grundlage, gelten für die AöR insofern keine Sonderregeln. Die zu erbringenden IT-Dienstleistungen sind umsatzsteuerbar und mangels Befreiungsvorschrift umsatzsteuerpflichtig. Für die jPöR, die die IT-Dienstleistungen in allen Bereichen der Verwaltung nutzen, verteuern sich die IT-Leistungen außerhalb des unternehmerischen Bereichs gegenüber einer Eigenerbringung demnach um 19% auf nicht vorsteuerentlastungsfähige Kostenanteile (Personalaufwendungen).

Die vorliegend zur Vermeidung dieser umsatzsteuerlichen Mehrbelastungen zu prüfenden Gestaltungsmöglichkeiten betreffen:

1. § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG, nach dem eine aufgrund spezifischen öffentlichen Interesses und auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erfolgende Zusammenarbeit von jPöR unter bestimmten Voraussetzungen nicht steuerbar ist;
2. § 4 Nr. 29 UStG, nach dem Leistungen von Kostenteilungsgemeinschaften, deren Mitglieder eine steuerfreie oder eine dem Gemeinwohl dienende nichtunternehmerische Tätigkeit ausüben, steuerfrei sind;
3. die nicht steuerbare Beistellung von Personal des Auftraggebers.

Hinsichtlich der Anwendung der Normen gilt bezogen auf die in Rede stehenden IT-Dienstleistungen der AöR Folgendes:

zu 1.

Fraglich sind die Tatbestandsmerkmale einer öffentlichen Aufgabe und deren Übertragbarkeit durch öffentlich-rechtlichen Vertrag. Diese Aspekte können jedoch dahingestellt bleiben, da nach europarechtlich gebotener Auslegung der Vorschrift durch die Finanzverwaltung jedenfalls zu prüfen ist, ob im Fall einer Nichtsteuerbarkeit der in Rede stehenden Leistungen größere Wettbewerbsverzerrungen vorliegen. Dies kann mit Blick auf die vorgesehenen IT-Dienstleistungen und die Kooperation mit der IT-GmbH voraussichtlich nicht ausgeschlossen werden, so dass § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG nicht anwendbar wäre.

zu 2.

Zu prüfen ist alternativ, ob die KDV für Leistungen an die Träger die umsatzsteuerliche Befreiungsvorschrift des § 4 Nr. 29 UStG in Anspruch nehmen kann. Unsicherheiten bestehen hier insbesondere hinsichtlich des Kriteriums der Unmittelbarkeit der für Zwecke begünstigter Gemeinwohltätigkeiten der Leistungsempfänger zu erbringenden Leistungen sowie der Unschädlichkeit der Erbringung weiterer nicht begünstigten Zwecken dienender Dienstleistungen für die Inanspruchnahme des § 4 Nr. 29 UStG. Zudem besteht - mit Blick auf eine Erbringung oder den Bezug der IT-Dienstleistungen der KDV an bzw. von Dritten (z. B. der IT-GmbH) – eine Unsicherheit hinsichtlich der Suspendierung der Befreiungsvorschrift aufgrund von Wettbewerbsverzerrungen. Grundsätzlich ist das Modell der Erfüllung von Aufgaben durch die KDV für ihre Mitglieder gegen Kostenerstattung allerdings für eine Inanspruchnahme der umsatzsteuerlichen Befreiungsvorschrift des § 4 Nr. 29 UStG geeignet, so dass in Abhängigkeit von der anstehenden Auslegung der Vorschrift zu o.g. Voraussetzungen ggf. ein Beitrag zur Verminderung umsatzsteuerlicher Mehrbelastungen möglich wird. Grundlage hierfür wäre jedenfalls eine vor Verwirklichung des Sachverhalts beim zuständigen Finanzamt einzuholende verbindliche Antragsauskunft gem. § 89 Abs. 2 AO.

zu 3.

Schließlich kann unter folgenden Voraussetzungen für den Einsatz von Personal des Auftraggebers (LK VR, HSt) für Leistungen der KDV an denselben eine nicht umsatzsteuerbare Beistellung anerkannt werden:

- Der Einsatz des Personals des Auftraggebers für Umsätze des Auftragnehmers an Drittkunden muss vertraglich und tatsächlich ausgeschlossen sein.
- Die Entlohnung des überlassenen Personals muss weiterhin ausschließlich durch den Auftraggeber erfolgen, ihm allein muss auch grundsätzlich das Weisungsrecht obliegen und dies wird nur in dem Umfang eingeschränkt und auf den Auftragnehmer übertragen, soweit es zur Erbringung der Leistung erforderlich ist.

Insbesondere vor dem Hintergrund des im Modell vorgesehenen Einsatzes der beim LK VR verbleibenden Mitarbeiter ausschließlich für Dienstleistungen des Auftraggebers KDV erachten wir allerdings eine verbindliche Abstimmung mit dem Finanzamt zur Frage der An-erkennung einer nichtsteuerbaren Personalbeistellung mit Blick auf die „verbleibenden“ Weisungsbefugnisse und deren Umfang für unabdingbar.

Den Empfängern der Dienstleistungen steht im Fall der Verwendung der IT-Dienstleistungen für steuerpflichtige Umsätze unter den weiteren Voraussetzungen des § 15 UStG ein Vorsteuerabzug zu. Die gilt uneingeschränkt für privatwirtschaftliche Unternehmen mit steuerpflichtigen oder steuerfreien, den Vorsteuerabzug nicht ausschließenden Umsätzen.

### IT-GmbH

#### *Ertragsteuern*

Die GmbH ist als Kapitalgesellschaft unbeschränkt körperschaft- und gewerbesteuerpflichtig. Die unbeschränkte Körperschaftsteuerpflicht beginnt mit Abschluss des notariellen Gesellschaftsvertrages.

Mit Blick auf das Körperschaftsteuerrecht zu berücksichtigen sind Risiken einer verdeckten Gewinnausschüttung im Fall der Leistungserbringung an unmittelbare und mittelbare Gesellschafter und nahestehende Personen. Voraussetzung der steuerlichen Anerkennung dieser Leistungsbeziehungen ist die Vereinbarung eines angemessenen, d.h. fremdüblichen Entgelts. Die Fremdüblichkeit schließt im Fall der kostenorientierten Preisermittlung grundsätzlich einen Gewinnzuschlag ein.

Fraglich könnte insofern sein, ob die Leistungserbringung der IT-GmbH zu selbstkostenorientierten Preisen zu einer verdeckten Gewinnausschüttung (vGA) führt. In diesem Fall wäre die Differenz zwischen den Selbstkostenpreisen und dem marktüblichen Preis für die Leistung dem steuerpflichtigen Einkommen der GmbH hinzuzurechnen.

Die Finanzverwaltung sanktioniert allerdings für nicht begünstigte Dauerverlustgeschäfte einer kommunalen Eigengesellschaft oder eines BgA im Verhältnis zur Trägerkörperschaft lediglich die Höhe des Verlustes als verdeckte Gewinnausschüttung. Ein Gewinnaufschlag ist demnach bei der Ermittlung der verdeckten Gewinnausschüttung nicht zu berücksichtigen. Unabhängig davon wäre vorliegend eine verdeckte Gewinnausschüttung auch dann bzw. deshalb auszuschließen, weil bzw. wenn die Leistungen zu gleichen Konditionen an Gesellschafter und Nichtgesellschafter erbracht werden, weil die Preise insofern nicht durch das Gesellschaftsverhältnis beeinflusst sind.

Schließlich kann die Kapitalgesellschaft unter der Voraussetzung einer finanziellen Eingliederung und des Abschlusses eines Gewinnabführungsvertrages mit einer Mindestlaufzeit von 5 Jahren als Organgesellschaft in eine ertragsteuerliche Organshaft des Mehrheitsgesellschafters (z. B. SWS) einbezogen werden.

Im Fall des Vorliegens von – steuerlich anerkannten - Dauerverlusten im Organkreis der SWS (siehe oben) und der daraus resultierenden Anwendung der in § 8 Abs. 9 KStG vorgesehenen Spartenrennung, ist die in Rede stehende Tätigkeit der IT-GmbH allerdings nicht der Versorgungs- und Verkehrssparte zuzurechnen. Vielmehr handelt es sich um sonstige Tätigkeiten. Steuerliche Vorteile wären aus einer Einbeziehung der IT-GmbH in den ertragsteuerlichen Organkreis der SWS daher nicht realisierbar.

### **Transaktionsbedingte Steuern**

Hinsichtlich der Übertragung des IT-Bereichs der SWS auf die IT-GmbH ist auf mögliche steuerliche Folgen zu verweisen, die sich infolge der Aufdeckung stiller Reserven ergeben würden. Eine Aufdeckung stiller Reserven kommt in Betracht, wenn die SWS Geschäftschancen unentgeltlich oder gegen ein unangemessen niedriges Entgelt auf die IT-GmbH überträgt. Im Kontext sogenannter Funktionsverlagerungen ist dies z. B. dann der Fall, wenn vertraglich fixierte oder dauerhafte Belieferungsrechte auf ein (ausländisches) Unternehmen übergehen. Der Wert dieser Geschäftschancen ermittelt sich aus den erwarteten Gewinnen aus den Auftragsbeständen bzw. Belieferungsrechten.

Die Geschäftschance stellt ein immaterielles Wirtschaftsgut dar und kann als solche Gegenstand einer verdeckten Einlage sein. Die Regeln zur verdeckten Einlage gehen dem steuerlichen Aktivierungsverbot des § 5 Abs. 2 EStG vor. Eine im Fall der unentgeltlichen Übertragung von Geschäftschancen der SWS auf ihre Tochtergesellschaft anzunehmende verdeckte Einlage in Gestalt der Übertragung von Geschäftschancen würde bei der SWS insofern einkommenserhöhend zu berücksichtigen sein und die Anschaffungskosten der Beteiligung an der IT-GmbH erhöhen. Die IT-GmbH hat die Geschäftschance in der Steuerbilanz mit dem Teilwert zu aktivieren und entsprechend abzuschreiben. Keine Besonderheiten ergeben sich aufgrund einer ertragsteuerlichen Organschaft.

Auf Grundlage der Bewertung der überzuleitenden Verträge wäre die Vermeidbarkeit der Aufdeckung ggf. bestehender stiller Reserven durch Anwendung des Umwandlungssteuerrechts zu prüfen. Der insofern einschlägige § 20 Abs. 1 UmwStG ermöglicht eine ertragsteuerneutrale Übertragung von Vermögen in eine Kapitalgesellschaft. Voraussetzung für eine ertragsteuerneutrale Übertragung von Vermögen ist, die Einbringung eines Betriebes bzw. Teilbetriebes in eine Kapitalgesellschaft gegen Gewährung von neuen Anteilen an der Gesellschaft an den Einbringenden. Die Finanzverwaltung definiert unter Tz. 15.02 des UmwStErl den Teilbetrieb in Anknüpfung an den europäischen Teilbetriebsbegriff als die Gesamtheit der in einem Unternehmensteil einer Gesellschaft vorhandenen aktiven und passiven Wirtschaftsgüter, die in organisatorischer Hinsicht einen selbständigen Betrieb, d. h. eine aus eigenen Mitteln funktionsfähige Einheit, darstellen. Zu einem Teilbetrieb gehören hiernach alle funktional wesentlichen Betriebsgrundlagen sowie diesem Teilbetrieb nach wirtschaftlichen Zusammenhängen zuzuordnenden Wirtschaftsgüter.

### *Umsatzsteuer*

Die künftigen Erlöse aus den zu erbringenden IT-Dienstleistungen der IT-GmbH sind steuerbar und mangels Steuerbefreiung i.S.d. § 4 UStG steuerpflichtig.

Sofern Empfänger der Leistungen (privatwirtschaftliche oder öffentlich-rechtlich organisierte) Unternehmen mit steuerpflichtigen oder steuerfreien den Vorsteuerabzug nicht ausschließenden Umsätzen sind, ist unter der Voraussetzung einer ordnungsgemäßen Rechnung i.S.d. §§ 14, 14a UStG ein Vorsteuerabzug gegeben.

Für die jPöR, die die IT-Dienstleistungen in allen Bereichen der Verwaltung nutzen, verteuern sich die IT-Leistungen demnach außerhalb des unternehmerischen Bereichs gegenüber einer Eigenerbringung um 19% auf nicht vorsteuerentlastungsfähige Kostenanteile (Personalaufwendungen).

Zu prüfen ist vor diesem Hintergrund, in wieweit die Leistungen der IT-GmbH im unternehmerischen Bereich der jeweiligen juristischen Person des öffentlichen Rechts zugeordnet werden können.

Im Verhältnis zwischen IT-GmbH und KDV wäre die zu nicht steuerbaren Innenumsätzen führende Organschaft – ggf. – geeignet, eine Umsatzsteuerbelastung zu vermeiden. Diese Möglichkeit entfällt allerdings aufgrund der fehlenden finanziellen Eingliederung der IT-GmbH in die KDV, die eine Mehrheitsbeteiligung voraussetzt.

Für die IT-GmbH sind die Voraussetzungen der finanziellen Eingliederung zur SWS Stadtwerke Stralsund GmbH erfüllt, die mehr als 50% der Anteile halten wird. Unter der Voraussetzung einer wirtschaftlichen und organisatorischen Eingliederung wäre eine umsatzsteuerliche Organschaft zwischen den Gesellschaften insofern möglich. Aufgrund der bei der SWS bestehenden Berechtigung zum Vorsteuerabzug ergibt sich hieraus allerdings kein Vorteil.

Da die IT-GmbH, als Körperschaft des privaten Rechts, Vertragspartner ist, ist die Anwendung des § 2b UStG ausgeschlossen. Zudem ist eine Inanspruchnahme der durch das Jahressteuergesetz 2019 eingeführten umsatzsteuerlichen Befreiungsvorschrift des § 4 Nr. 29 UStG für die IT-GmbH ausgeschlossen.

Zwar stellt die Vorschrift keine besonderen Anforderungen an die Rechtsform, so dass eine Kostenteilungsgemeinschaft öffentlich- oder privatrechtlich organisiert sein kann. Nach der Gesetzesbegründung wird die Anwendung der Befreiungsvorschrift allerdings als zweckwidrig angesehen, wenn der Personenzusammenschluss die gleichen – für seine Mitglieder bestimmten - Dienstleistungen an Nichtmitglieder erbringt.

Analog der KDV kann eine umsatzsteuerliche Belastung im Rahmen einzelner Leistungsbeziehungen mit der IT-GmbH durch eine Personalbeistellung vermieden werden, deren Wert insofern bei der umsatzsteuerlichen Bemessungsgrundlage unberücksichtigt bleibt.

### *Zusammenfassung*

Im Ergebnis steuerlicher Betrachtungen ist das vorgesehene Organisationsmodell für eine IT-Kooperation zwischen HST und LK VR bestehend aus KDV und der IT-GmbH wie folgt zu bewerten.

Die IT-GmbH ist rechtsformbedingt ertrag- und umsatzsteuerpflichtig. Eine in Abhängigkeit von den Beteiligungsverhältnissen mögliche Einbeziehung in die körperschaftsteuerliche Organschaft bei der SWS ist – unter Berücksichtigung der geplanten Tätigkeit und einer selbst-kostenorientierten Preisgestaltung – voraussichtlich bedeutungslos.

Hinsichtlich der Übernahme der IT-Abteilung der SWS Stadtwerke Stralsund GmbH ist die Aufdeckung ggf. zu übertragender stiller Reserven in Form von Geschäftschancen zu vermeiden. Hierfür kommt § 20 Abs. 1 UmwStG in Betracht, wenn hinsichtlich des zu übertragenden Geschäftes ein Teilbetrieb im Sinne der Vorschrift vorliegt.

Für jPöR, die die IT-Dienstleistungen der IT-GmbH im nichtunternehmerischen Bereich bzw. für steuerfreie Umsätze verwenden, ergibt sich mangels Vorsteuerabzug gegenüber der Eigenerfüllung der IT-Funktion eine Verteuerung um 19% bezogen auf nicht vorsteuerentlastete Aufwendungen (Personalkosten).

Die IT-Leistungen einer AöR (KDV) sind nach derzeitiger Finanzverwaltungsauffassung bei Verbrauch der Leistungen im Hoheitsbereich einer jPöR ertragsteuerlich irrelevant. Auch mit Blick auf weitere Leistungsempfänger und eine ggf. anstehende Änderung der Rechtsauffassung gehen wir allerdings von einer gewerblichen, d.h. ertragsteuerpflichtigen Tätigkeit aus. Mit Blick auf ein geplantes lediglich kostendeckendes Entgelt kommt der Frage der ertragsteuerlichen Beurteilung der Tätigkeit der KDV allerdings lediglich geringfügige Bedeutung zu.

Die KDV fällt mangels Optionsmöglichkeit unmittelbar in den Anwendungsbereich des § 2b UStG und ist unter den Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 UStG Unternehmer. Erbringt die AöR ihre Leistungen auf privatrechtlicher Grundlage, gelten für die AöR insofern keine Sonderregeln.

Die zu erbringenden IT-Dienstleistungen sind umsatzsteuerbar und mangels Befreiungsvorschrift umsatzsteuerpflichtig. Insofern ergibt sich für die IT-Dienstleistungen der KDV an ihre Trägerkörperschaften aufgrund fehlenden Vorsteuerabzugs im nichtunternehmerischen bzw. steuerbefreiten Bereich eine Mehrbelastung (19% bezogen auf nicht vorsteuerentlastete Aufwendungen). Die Vermeidung dieser Mehrbelastung durch Anwendung des § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG (nichtunternehmerische Tätigkeit) erachten wir aufgrund einer unionsrechtlich gebotenen engen Auslegung der Vorschrift für zweifelhaft. Eine abschließende Klärung der Frage, ob die Mehrbelastung durch Anwendung des § 4 Nr. 29 UStG vermeidbar ist, ist der noch ausstehenden Auslegung der Vorschrift durch die Finanzverwaltung und der diesbezüglichen Einordnung der Tätigkeit der KDV vorbehalten.

Zur Bewertung des möglichen Nachteils bei Inanspruchnahme der IT-Dienstleistungen haben wir auf Grundlage der zurzeit bei den Kooperationspartnern im IT-Bereich beschäftigten und zur Übernahme in einer IT-Gesellschaft vorgesehenen Mitarbeiter folgende Berechnung angestellt:

Leistungsempfänger	Landkreis VR	Hansestadt Stralsund	SWS
MA IT vor Kooperation	13	10	7
Personalkosten der IT-DL (T€ 65/MA p.a.)	€845.000	€650.000	€455.000
Umsatzsteuer (19%)	€160.550	€123.500	€86.450
Anteil nicht abziehbare Vorsteuer - beispielhaft			
50%	€80.275	€61.750	-
80%	€128.440	€98.800	-

Sofern bzw. solange die bzw. einzelne Mitarbeiter des LK VR und der HST nicht auf die KDV oder die IT-GmbH übergehen, ist eine umsatzsteuerliche Mehrbelastung ggf. durch eine Personalbeistellung vermeidbar, deren Wert insofern bei der umsatzsteuerlichen Bemessungsgrundlage unberücksichtigt bleibt. Die umsatzsteuerliche Anerkennung einer Beistellung sollte aus Gründen der Rechtssicherheit auf Grundlage des konkret geplanten Sachverhaltes im Vorfeld seiner Verwirklichung durch Beantragung einer verbindlichen Auskunft nach § 89 Abs. 2 AO mit dem Finanzamt abgestimmt werden.





In § 3 Abs. 8 sind nachfolgende Aufgaben geregelt:

- (8) Auf Grund dessen, dass E-Government-Anwendungen zunehmend ein integraler Bestandteil zur Aufgabenerfüllung der Kommunalverwaltungen für die Dienstleistungserbringung für Bürger und Unternehmen geworden ist, können die Mitglieder zur Erbringung der dafür notwendigen personellen und technischen Dienstleistungen die Angebote des Zweckverbandes nutzen. Sofern keine gesetzliche Grundlage zum Nutzungszwang besteht, steht die Nutzung Mitgliedern und auch Nichtmitgliedern frei.

Dies sind insbesondere:

- Beratungsleistungen
- Bereitstellung Gemeinsamer Datenschutzbeauftragter (GDSB)
- Bereitstellung Gemeinsamer IT-Sicherheitsbeauftragter (G-ITSB)
- Betrieb von IT-Verfahren einschl. der damit verbundenen Dienstleistungen
- Aufbau und Bereitstellung von kommunalen Infrastrukturen
- Bereitstellung von kooperativ genutzten Infrastrukturen für Land und Kommunen (z. B. föderale Dienste)

Für die SWS als Mitglied im eGo-MV, sind vergabefreie Leistungsbeziehungen zwischen dem eGo-MV, Mitgliedern des eGo-MV möglich.

Ebenfalls sind Inhouse-Konstellationen zwischen der SWS und den anderen Mitgliedern des eGo-MV realisierbar. Es handelt sich dann um eine Auftragsvergabe zwischen (Halb-) Schwestergesellschaften, deren Müttergesellschaften nicht deckungsgleich sind (vgl. hierzu Hoffmann/Schulz/Gottberg in KommJur 2017, 245 sowie Schulz in ZfBR 2018, 134). Gegen die Zulässigkeit spricht der Wortlaut des Art. 12 Abs. 3 der RL 2014/24/EU, welcher explizit von „anderen von denselben öffentlichen Auftraggebern kontrollierten juristischen Personen“ spricht. Bei Halbschwestern wäre dieser Wortlaut nicht erfüllt, da die Müttergesellschaften nicht „dieselben“ sind. Für die Zulässigkeit der Vergabe zwischen Halbschwestern spricht aber, dass die Vergabe in dieser Konstellation auch durch eine Beauftragung der gemeinsamen Mutter und der Weitergabe des Auftrags an die andere Tochter (d.h. Vergabe „übers Eck“) zulässig wäre, sodass nicht ersichtlich ist, warum eine direkte Vergabe nicht zulässig sein sollte. Entsprechend ist daher von der Zulässigkeit auszugehen.

Die horizontale Vergabe zwischen Enkelgesellschaften ist bisher in Literatur und Rechtsprechung nur wenig diskutiert worden (vgl. hierzu Hoffmann/Schulz/Gottberg in KommJur 2017, 245 sowie Schulz in ZfBR 2018, 134). Die rechtliche Bewertung dürfte jedoch der zur Vergabe zwischen Schwestergesellschaften entsprechen: So sieht das Gesetz zwar keine ausdrückliche inverse Inhouse-Vergabe von Aufträgen von der Enkelgesellschaft auf die Großmuttergesellschaft vor. Dies ist nach überwiegender Ansicht in der Literatur jedoch zulässig. Es ist dann nicht ersichtlich, warum die Mutter den Auftrag nicht auch an eine andere Enkelgesellschaft vergeben können soll. Wenn demnach bereits die Vergabe „übers Eck“ zulässig ist, sollte auch die direkte Vergabe, die genau dasselbe Ergebniserziel zulässig sein.

## 7 Soll-Zustand und Handlungsempfehlung

### 7.1 Produktportfolio für eine produktbasierte Zusammenarbeit

Im Folgenden soll ein beispielhafter Auszug eines Portfolios für eine kurz- bis mittelfristige produktbasierte Zusammenarbeit auf dem Gebiet der IKT gegeben werden.

#### 7.1.1 Beispiel Projektmanagement

Projektmanagement beschreibt die Koordination und Steuerung aller Elemente, die zur Zielerreichung eines Projektes beitragen. Ziel ist, dass Projekte richtig geplant und gesteuert werden, dass die Risiken begrenzt, Chancen genutzt und Projektziele qualitativ, termingerecht und unter optimalem Einsatz von Personal- und Kapitalressourcen erreicht werden.

Während die öffentliche Verwaltung bei der Veränderung ihrer Aufbau- und Ablauforganisation bisher langfristig und nach streng reglementierten Strukturen handelt, erfordert die Etablierung von digitalen Ämtern und Schulen hingegen ein temporäres und flexibles Vorgehen. Da die Innovations- und Veränderungsimpulse, ausgehend von neuen Medien und Technologien, in den öffentlichen Verwaltungen in einer immer schneller werden Abfolge auftreten, ist es zwingend notwendig Veränderungen ziel- und prozessorientiert anzupassen. Nur wenn die öffentlichen Verwaltungen es schaffen mit diesen Änderungen umzugehen, werden auf Dauer die ständig ansteigenden Anforderungen zu bewältigen sein. Die Einführung von wirkungsvollen Projektmanagement-Methoden ist unumgänglich.

Im Kickoff-Workshop vom 19.04.2019 wurde von den Beteiligten Partner dem Projektmanagement ein hoher Stellenwert beigemessen und als potentielle Dienstleistung einer IT-Kooperation VR identifiziert.

Die anstehenden Aufgaben sind meist komplex, neuartig und erfordern die Mitarbeit verschiedenster Fachexperten aus unterschiedlichen Abteilungen. Das ressortübergreifende Arbeiten erfordert allerdings ein hohes Maß an Koordination und Kooperation um vermeidbaren Fehlerquellen frühestmöglich aus dem Weg zu gehen. Es gilt zu bewerten in welchen Themenbereichen eine partnerübergreifende Projektabwicklung sinnvoll ist und maximale Mehrwerte erzielt werden können. Wesentliche Projekteinhalte lassen sich im Zuge der Projektanalyse bereits erkennen. So sind beispielsweise:

- die Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen aus dem EGovG (eAkte, eRechnung etc.) und dem OZG,
- die Bereitstellung und Betreuung der regionalen Schul-IT,
- die Implementierung eines GIS (Grafisches Informationssystem),
- die Attraktivitätssteigerung des Arbeitsplatzes (z. B. Angebot von mobilen Arbeitsplätzen),
- die partnerübergreifende IT-Harmonisierung sowie
- die Realisierung des digitalen Dokumentenmanagements identifiziert.

Die Partner und die kreisangehörigen Städte, Ämter und amtsfreien Gemeinden, deren Eigenbetriebe und Schulen haben teilweise nicht die Ressourcen, um dringendst benötigte Projekte umsetzen zu können.

## Projektmanagement-Büro

Es empfiehlt sich die Etablierung eines Projektmanagement-Büros um den Qualitätsansprüchen an Organisation und abteilungsübergreifenden Arbeiten gerecht werden zu können. Das PMO überwacht Qualitätsstandards, Qualifizierung der unterstützenden Einheiten und stellt projektspezifisch einen Baukasten aus Methodiken und Werkzeugen bereit. Diese sind u. a.:

- Bereitstellung von Tools, die die Zusammenarbeit beschleunigen (MS SharePoint, MS Project, Jira, Visio, MindManager, PowerPoint, Excel, Word etc.)
- Professionelles Online-Projektmanagementportal (Dokumentenablage, Dokumenten- und Datenaustausch, Projektinformationen, Zusammenarbeitsgrundlage)
- Festlegung von Verantwortlichkeiten
- Risikomanagement

In einer Kooperation können Ressourcen und Kompetenzen zielgerecht gebündelt und effektiv eingesetzt werden. Neben Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen in der Projektumsetzung, kann zudem eine Kostenreduktion realisiert werden, da identische Themen bearbeitet werden. Ziel ist, dass die vorteilhaften Neuerungen aus dem Digitalen Wandel schnellstmöglich Einzug in den Alltag der öffentlichen Verwaltungen und Schulen finden, sodass die Bürger im Landkreis Vorpommern-Rügen größtmöglichen Nutzen daraus erfahren.

### 7.1.2 Beispiel Prozessmanagement

Die öffentliche Verwaltung soll, laut der Bundesregierung, innovativer Dienstleister für die Bürger und Unternehmen sein. Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung wird der Fokus zunehmend auf die Vereinfachung und Digitalisierung der internen Abläufe gelegt. Aber nicht nur die interne Prozesslandschaft wird sich durch die Zunahme elektronisch unterstützter Verfahren verändern, auch die Verknüpfung von Prozessen und andere Schnittstellen zwischen öffentlichen Stellen, Bürgern und Unternehmen sind von diesem Wandel betroffen.

Um eine Effizienzsteigerung nach innen und außen als auch eine erhöhte Prozessqualität der IT-gestützten Verfahren anbieten zu können, wird das Prozessmanagement der öffentlichen Verwaltungen angepasst werden müssen.

Zu den wesentlichen gemeinsamen Herausforderungen innerhalb der nächsten 5 Jahre gehören die Umsetzung von eGovernment, die Online-Bereitstellung von Verwaltungsleistungen und die damit einhergehenden Prozessoptimierungen & -Flexibilisierung.

In einem ersten Schritt gilt es die tatsächlich angewandten Verwaltungsleistungen aufzunehmen. Denn nicht alle Fachverfahren beispielsweise aus dem OZG-Katalog finden auf den verschiedenen Verwaltungsebenen im Landkreis Vorpommern-Rügen auch Anwendung.

Nach der Bestandsaufnahme der benötigten Fachverfahren muss bewertet werden, inwiefern die verbundenen Prozesse optimiert werden können und ob sich der gewünschte Nutzen für den Anwender letztlich einstellt. Die Rolle der Planung, Organisation, Steuerung und Kontrolle der Prozesse innerhalb der Wertschöpfungskette übernimmt der Prozessmanager.

Für die Bearbeitung von Themenfeldern wie E-Government, OZG, u. a. sind in den letzten Jahren zwei Prozessmanagerstellen im LK V-R geschaffen worden. Dennoch gibt es weiteren Bedarf. Die Hansestadt hat keine Stellen im Prozessmanagement muss sich aber gleichen und ähnlichen Herausforderungen stellen. Eine IT-Kooperation V-R kann den Projektpartnern und den kleineren Kommunen der Region zukünftig als Organisations- und Prozessberater zur Seite stehen.

In einer Kooperation müssen keine Ressourcen für die Bearbeitung deckungsgleicher Themen doppelt aufgewendet werden, um letztendlich auf identische Lösungen zu kommen. Die qualitative Bearbeitung und Umsetzung der Themen kann daher mit einer höheren Kosteneffizienz erreicht werden.

### Organisationsberatung

Die Etablierung neuer oder veränderter Aufgaben führt gegebenenfalls zu Änderungen in der Aufbauorganisation. Zur Erfüllung dieser Aufgaben könnte eine IT-Kooperation V-R die kommunalen Verwaltungen bei nachstehenden Thematiken unterstützen:

- Untersuchung der Organisationseinheiten,
- Wissensbewahrung / Knowledge Management (oftmals sind Tools schon vorhanden, es gibt aber keinen Leitfaden, wie z. B. Dateien benannt und abgelegt werden),
- Vorgehensweise nach Bsp. REFA-Methoden<sup>18</sup>,
- Prozessberatung (auch bei Organisationsübergreifende und Organisationseinheitsübergreifende Prozessen).

Der Mehrwert einer produktbasierten Zusammenarbeit im Bereich Prozessmanagement liegt in der Vermeidung doppelter Aufwendungen und Anstrengungen. Ergebnisse aus Prozessanalyse, angefertigte Konzepte und Lösungen, wie z. B. Einführung eines digitalen Dokumentenmanagements können übergreifend in Projekten geteilt werden.

---

<sup>18</sup> Methoden, Regeln und Lösungen zur Arbeitsgestaltung, Betriebsorganisation und Unternehmensentwicklung

#### 7.1.4 Beispiel Schul-IT

Abbildung 7-1 (Seite 96) zeigt die Dringlichkeit zur Unterstützung des Landkreises Vorpommern-Rügen, der Hansestadt Stralsund und weiterer Gebietskörperschaften in der Region V-R. Es werden bereits 5 Schulen im Kalenderjahr 2020 mit neuesten digitalen Infrastrukturen ausgestattet. Dazu gehören u. a.:

- Breitbandanschluss,
- Passive und aktive Verkabelung,
- WLAN-Ausleuchtung,
- Ausstattung mit digitaler Präsentationstechnik,
- Ausstattung der Schulen mit stationären und mobilen digitalen Endgeräten für SuS, Lehrer und Verwaltungsmitarbeiter.

Roll-out Planung	2019	2020	2021	2022	2023
Hansestadt Stralsund	Erstellung MBK's und MEP's	5 Schulen	4 Schulen	4 Schulen	3 Schulen
Landkreis Vorpommern-Rügen	Erstellung MBK's und MEP's	14 Schulen / Standorte (aktuell keine Feinplanung vorhanden)			
Interessenten am Produkt Schul-IT, u.a. Saßnitz, Barth	Erstellung MBK's und MEP's	+ 23 Schulen			

Abbildung 7-1 Schul-Roll-Out-Planung ausgewählter Gebietskörperschaften in der Region V-R

Die Zusammenarbeit auf dem Bereich der Bereitstellung und der Betreuung schulischer IKT muss zeitnah geschehen und wird daher kurz- bis mittelfristig produktbasiert stattfinden müssen. Es kann nicht auf eine handlungsfähige kommunale Gesellschaft, die auf diesem Gebiet agieren soll, gewartet werden. Die Hansestadt Stralsund hat bereits die SWS Stadtwerke Stralsund GmbH als betreuenden Dienstleister in seinem beschlussfähigen Medienentwicklungsplan vermerkt.

Im Zuge der Ausstattung der Schulen mit lernförderlicher IKT können, produktbasiert, übergreifende Projektgruppen zur Vermeidung doppelter Anstrengungen und Aufwendungen gebildet werden. Es müssten bspw. Analysen und Konzepte nur einmalig durchgeführt, verteilt und anteilig verrechnet werden.



## 8 Fazit

Im gesamten Projektverlauf einschließlich der Vorbereitung der Beschlüsse zum Projekt haben die Projektpartner konstruktiv und partnerschaftlich zusammengearbeitet. Es konnte ein gegenseitiges Verständnis der individuellen Gegebenheiten und Ziele erlangt werden. Dies ist die Grundlage für eine weitergehende Zusammenarbeit, unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung.

Im Zuge der akuten Herausforderungen, wie der Bereitstellung und der Betreuung regionaler Schul-IT und der Einführung der Umsatzsteuerpflicht für juristische Personen des öffentlichen Rechts etc., sehen die Projektpartner kurz- bis mittelfristig das beste Aufwand-Nutzen-Verhältnis im Modell der produktbasierten Kooperation.

Der Beitritt des LK V-R und der HST in den eGo-MV wird vor dem Hintergrund empfohlen.

Mit diesem Ergebnis ist das Projekt erfolgreich abgeschlossen. Die Anforderungen aus den Gremienbeschlüssen wurden umgesetzt und es ist gelungen kostenschonend zu arbeiten. So ist zum Projektende am 31.03.2020 ein Restbudget von 38.538,31 € auszuweisen. Diese Summe wird, wie im Projektvertrag definiert, anteilig an die Projektpartner rückübertragen.

Zum Abschluss dankt das Projektteam im Besonderen den Mitgliedern des Lenkungskreises und den Mitwirkenden im Beirat für die konstruktive Mitarbeit und den Willen, die regionale Zusammenarbeit zu stärken.