

# IT-Genossenschaften im digitalen Rathaus

Ein Praxisbericht

*Michael Wandersleb*

## I. Ausgangssituationen

### I.1 Das digitale Rathaus

Mit dem Begriff „digitales Rathaus“ soll bildhaft E-Government auf kommunaler Ebene umschrieben werden. Unter kommunalem E-Government wird elektronisches Arbeiten:

- in der Kommune (Kommunalverwaltung),
- zwischen Kommunen,
- zwischen Kommunen und anderen staatlichen Stellen und mit Bürgern und Wirtschaft verstanden.

Das digitale Rathaus fordert und fördert Kooperationen:

- Innerhalb einer Kommunalverwaltung entfaltet ein Dokumentenmanagementsystem beispielsweise seine effizienzsteigernde Wirkung nur nachhaltig, wenn es ämterübergreifend eingesetzt wird. Zahlreiche Kommunen sind hier auf einem guten Weg.
- Um den schnellen und sicheren Datenaustausch zwischen den Kommunen zu realisieren, hat der Gesetzgeber begonnen, die Voraussetzungen zu schaffen. Die sogenannten X-Standards wie X-Meld zum Meldedatenaustausch zwischen Einwohnermeldeämtern sind das Ergebnis. Auch durch diese „Motivation“ durch Verordnungen und Gesetze macht diese Form der Kooperation signifikante Fortschritte.
- Die elektronische Zusammenarbeit zwischen Kommunen auf der einen Seite und Bürgern und Wirtschaft auf

der anderen Seite ist noch nicht zufriedenstellend – trotz einiger werblicher Verlautbarungen. Lediglich Informationsbedürfnissen wird genügt, Formulare können heruntergeladen werden, aber eine wirkliche Interaktion ist nur selten möglich. Das neue E-Government-Gesetz<sup>1</sup> soll da Abhilfe schaffen.

## 1.2 Kommunale Strukturen in Sachsen-Anhalt

Auch nach zahlreichen Kommunalreformen<sup>2</sup> in den letzten 23 Jahren ist die kommunale Landschaft aufgrund der Gegebenheiten nicht einfach:

- 104 Einheitsgemeinden und 115 Gemeinden in 18 Verbandsgemeinden ergeben 122 gemeindliche Verwaltungseinheiten.
- Zwei Großstädte (Magdeburg und Halle) mit jeweils etwas mehr als einer Viertel Million Einwohner existieren. Die drittgrößte Stadt (Dessau-Roßlau) hat nur noch ca. 86.000 Einwohner. Auf Platz vier kommt die Lutherstadt Wittenberg mit ca. 49.000 Einwohnern. Die kleinste Einheit ist die Stadt Falkenstein mit ca. 5.800 Einwohnern.
- Hingegen gibt es viele Städte mit einer großen flächenmäßigen Ausdehnung. Gardelegen hat mit 632 Quadratkilometern (aber nur ca. 24.000 Einwohnern) und Möckern mit 544 Quadratkilometern (und ca. 14.000 Einwohnern) eine deutlich größere Fläche als beispielsweise Frankfurt am Main mit 248 Quadratkilometern.
- Und wenn man hereinzoomt in eine Verbandsgemeinde, dann kann es dort so aussehen: Die Verbandsgemeinde Obere Aller besteht aus sieben Gemeinden und 17 Ortsteilen als 2. Untergliederungsebene.

---

1 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli 2013.

2 Zum Beispiel gibt es nach der deutschen Wiedervereinigung seit 2007 die dritte Landkreisstruktur. Aus ursprünglich 37 Landkreisen wurden zuerst 21, dann 11.

Alle Kommunen kämpfen um die Möglichkeit, trotz knappster Finanzmittel ein Mindestmaß an Gestaltungskraft zu behalten. Das führt teilweise zu einem interkommunalen Wettbewerb, der einer Zusammenarbeit nicht förderlich ist. So wird im Bereich Beschaffung oftmals das Credo der Regionalität hochgehalten. Was ist damit aber gemeint? Region Mitteldeutschland? Region Sachsen-Anhalt? Region heimatlicher Landkreis oder gar Region „mein Dorf“? Je kleinteiliger diese Regionalitätsforderung gesehen wird, desto schwieriger ist es, durch Einkaufsgemeinschaften Synergievorteile zu ziehen.

Während große Städte mit durchschnittlich 80 IT-Fachverfahren ihre Arbeit machen, stehen kleinen Gemeinden oft nur 10 Fachverfahren zur Verfügung.

Die demografische Entwicklung bringt nicht nur Herausforderungen bei der Bevölkerungsentwicklung mit sich, sondern führt auch zu einem erhöhten Anspannungsgrad in der Belegschaft einer Kommunalverwaltung. Während einerseits die Anforderungen an die IT-Mitarbeiter steigen, sinkt deren Anzahl und teilweise auch Qualifikation, weil immer weniger Mitarbeiter immer unterschiedlichere Aufgaben übernehmen müssen.

Da es in der Vergangenheit wenig interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der IT gegeben hat, hat auch jede Kommune ihre eigenen Lösungen gesucht. Die IT-Landschaft ist also bunt und vielfältig. Standardisierung und Heben von Synergieeffekten sind damit eher ein Zukunftsthema gewesen. In einer McKinsey-Untersuchung vom September 2012 wird bestätigt, dass insbesondere bei den E-Government-Dienstleistungen gegenüber Bürgern und Wirtschaft ein hohes Verbesserungspotenzial vorhanden ist.<sup>3</sup>

## II. Ziele

Es gibt also viele Gründe dafür, dass das digitale Rathaus noch unvollständig im Raum steht. Allen, die sich mit dem Thema beschäftigen, ist klar, dass ein digitales Rathaus allein kaum feste, tragfähige Fundamente findet. Keine Kommune ist wirklich sinnvoll in der Lage, die komplexer werdenden Aufgaben allein zu stemmen.

Daher könnte ein Leitbild für eine neue Entwicklung der Kommunen folgende Gestalt haben:

---

<sup>3</sup> McKinsey & Company, (Hrsg.), Die kommunale E-Government-Landschaft in Deutschland, 2012.

- Mehr Qualität und Service,
- bessere Wirtschaftlichkeit,
- höhere Sicherheit und mehr Datenschutz
- durch nachhaltige Kooperation mit Beibehaltung einer zufriedenstellenden Selbstbestimmung der Kommunen.

### III. Lösungsansätze und ihre Realisierung

Es gibt mehrere Lösungsansätze, deren Vorteilhaftigkeit an dem im vorherigen Abschnitt beschriebenen Leitbild überprüft wird.

#### III.1 Zentralisierung der IT beim Land

Deutschland ist ein mehrstufig gegliederter föderaler Staat. Dieses hat eine lange Tradition. Dennoch wird immer wieder recht schnell eine Problemlösung in der Zentralisierung gesucht. Die Erbringung der notwendigen IT-Dienstleistungen durch das Land oder einen von ihm beauftragten Dienstleister führt in jedem Fall dazu, dass die Kommunen als Ganzes Freiheitsgrade bei der Gestaltung und Umsetzung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben verlieren. Zwar müssen auch bei einer interkommunalen Zusammenarbeit Abstriche an der Entscheidungsfreiheit der einzelnen Kommune gemacht werden. Die kommunale Ebene in Gänze verliert aber nichts, sondern gewinnt dann sogar an gemeinsamer Durchschlagskraft.

Eine Zentralisierung der IT beim Land wird daher von der überwiegenden Mehrheit der Kommunen Sachsen-Anhalts abgelehnt.

#### III.2 Privatisierung

Unter der Überschrift „Public Private Partnership“ (PPP) hat es schon eine Reihe von Versuchen gegeben, Wirtschaftsunternehmen und Kommunen gemeinsam kommunale IT machen zu lassen. Die ehemaligen Leuchttürme in Leipzig, Bremen und Wiesbaden sind gescheitert. Einige erfolgreiche Beispiele existieren noch. Die Schwierigkeit besteht regelmäßig in den sehr unterschiedlichen Renditeerwartungen, den unterschiedlichen Kulturen und der Herausforderung, dass „hoheit-

liche“ Daten<sup>4</sup> zu verarbeiten und speichern sind. Gerade die aktuellen Entwicklungen des Sommers 2013 lassen diesen letzten Punkt besonders wichtig erscheinen.

Auch ist die Nachhaltigkeit eingeschränkt: Eine PPP muss ausgeschrieben werden und dann ist die Lebenszeit vom Vergaberecht begrenzt.

### III.3 Vertragliche Kooperationen

Eine relativ lockere Form der Zusammenarbeit ist es, diese über einen Vertrag zu regeln. Insbesondere – aber nicht nur – wenn sich an diesem vertraglichen Bündnis outgesourcte kommunale Organisationen (IT-Dienstleister) beteiligen sollen, muss sehr genau geprüft werden, inwieweit über diesen Weg eine Kooperation überhaupt möglich ist. In der Regel besteht eine Ausschreibungspflicht. Um eine nachhaltige Zusammenarbeit auf dem Vertragsweg zu erreichen, muss sie auf der Grundlage der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) über den ausschreibungsfreien Leistungsaustausch nach Maßgabe des Urteils vom 9. Juni 2009 zur Rechtssache C-480/06 gestaltet werden. Das bedeutet u. a., dass es sich nicht um eine Liefer- und Leistungsbeziehung zwischen den Kooperationspartnern handeln darf. Die gemeinsame Leistungserstellung muss im Vordergrund stehen. Konsequenterweise ist auch lediglich eine gegenseitige Kostenerstattung statthaft. Das Modell ist noch nicht bis ins Letzte ausgeurteilt. Es besteht also außerdem eine gewisse Rechtsunsicherheit.

Wegen der genannten Einschränkungen ist dieser Lösungsansatz nur in einigen Sonderfällen empfehlenswert.

### III.4 Gemeinsame Organisationen

Der gebräuchlichste Lösungsansatz zur Verknüpfung der digitalen Rathäuser ist die Gründung einer IT-Organisation in der Rechtsform Zweckverband, Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) oder GmbH. Gründung und Mitgliedschaft sind bei diesen drei Rechtsformen allerdings etwas schwerfällig. Es sind komplexe öffentlich-rechtliche Verträge oder Gesetze notwendig. Die Aufgabenübertragung hat eine gewisse Endgültigkeit. Und die Mitgliedschaft bedarf umfangreicher

---

4 Z.B. im Bereich Meldewesen und Standesamtswesen.

Formalien. Bei der GmbH kommt das wirtschaftliche Risiko hinzu, dass der Unternehmenswert bei einem möglichen Ausstieg niedriger sein kann als beim Einstieg.

Aus all diesen Gründen gibt es in den Kommunen Sachsen-Anhalts eine große Zurückhaltung, eine dieser genannten Rechtsformen zu verwenden.

Es existiert aber noch eine vierte Rechtsform, die in Frage kommt: die Genossenschaft. Diese bewährte Rechtsform ist gerade in Zeiten der Finanzkrise und „Heuschrecken-Diskussionen“ wieder ganz modern. Sie impliziert die traditionelle Idee der Bündelung der Kräfte. Kein kurzfristiger „Shareholder Value“, sondern langfristiger „Membership Value“ ist die Idee. Selbstbestimmung und Selbstverantwortung sollen durch eine solche Selbsthilfeorganisation umgesetzt werden. Die kommunalen Mitglieder sind – unabhängig von der Einwohnerzahl – mit jeweils einer Stimme vertreten.

Allerdings gibt es eine Herausforderung: Die Genossenschaft, mit einem Vorstand an der Spitze, hat grundsätzlich – analog zur Aktiengesellschaft, eine hohe Autonomie. Zwingende Voraussetzung für eine nachhaltige Lösung ist aber, dass zwischen den beauftragenden Kommunen und der ausführenden Genossenschaft ein Inhouse-Verhältnis<sup>5</sup> besteht. Nur dann können die Kommunen ausschreibungsfrei die Genossenschaft beauftragen, für sie gemeinsam die bestimmten Leistungen zu erbringen. Diese Erfordernisse sind aber in der Genossenschaftssatzung gestaltbar.

Aus den genannten Gründen hatte sich seit der Wiedervereinigung in Sachsen-Anhalt eine interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der IT noch nicht so recht entwickelt. Es gab – und gibt – zwar drei kommunale IT-Dienstleister – in allen Fällen in der Rechtsform der GmbH. Ein Engagement von Kommunen – außerhalb der jeweiligen GmbH-Gründungsgesellschafter ließ allerdings auf sich warten.

Einer dieser kommunalen IT-Dienstleister, die Kommunale Informationsdienste Magdeburg GmbH (KID), hat dann im Jahr 2009 gemeinsam mit der Landeshauptstadt Magdeburg und der Gemeinde Barleben die Initiative ergriffen und den Gründungsprozess für die Kommunale IT-Union eG (KITU) gestartet. Erfreulicherweise ließen

---

5 Ein Inhouse-Verhältnis setzt i.W. drei Gestaltungsmerkmale voraus: Die zu beauftragende Organisation (Genossenschaft) muss zu 100 % in öffentlichem Eigentum sein. Die zu beauftragende Organisation darf keinen wesentlichen Umsatz mit Nicht-Anteilseignern machen. Die zu beauftragende Organisation muss durch die auftraggebenden Stellen wie eine eigene Dienststelle gesteuert werden können.

sich die obere und oberste Kommunalaufsicht des Landes<sup>6</sup> schnell von der Vorteilhaftigkeit einer Genossenschaftsgründung überzeugen, so dass am 22. Dezember 2009 allen unteren Kommunalaufsichten eine Rundverfügung des Landesverwaltungsamtes zugeing, dass die Mitgliedschaft in der KITU allen Kommunen des Landes gestattet sei. Lediglich eine Anzeigepflicht bestehe noch. Nachdem auch der Genossenschaftsverband als gesetzlich zuständige Prüforganisation allen eingereichten Unterlagen zugestimmt hatte, konnte die Eintragung am 2. Juni 2010 im zuständigen Genossenschaftsregister vollzogen werden. Seit diesem Tag ist die KITU nun präsent.

Dass gleich nach Beendigung der Gründungsphase eine Stadt im südöstlichsten Zipfel des Bundeslandes, nämlich die Stadt Zeitz, Mitglied wurde, hat sicher auch die Ansicht befördert, dass es sich um eine Gemeinschaftseinrichtung für Kommunen des ganzen Bundeslandes Sachsen-Anhalt handelt.

Zur Zeit hat die KITU 25 Mitglieder, die über das ganze Land Sachsen-Anhalt verteilt sind.

---

6 Landesverwaltungsamt und Innenministerium.

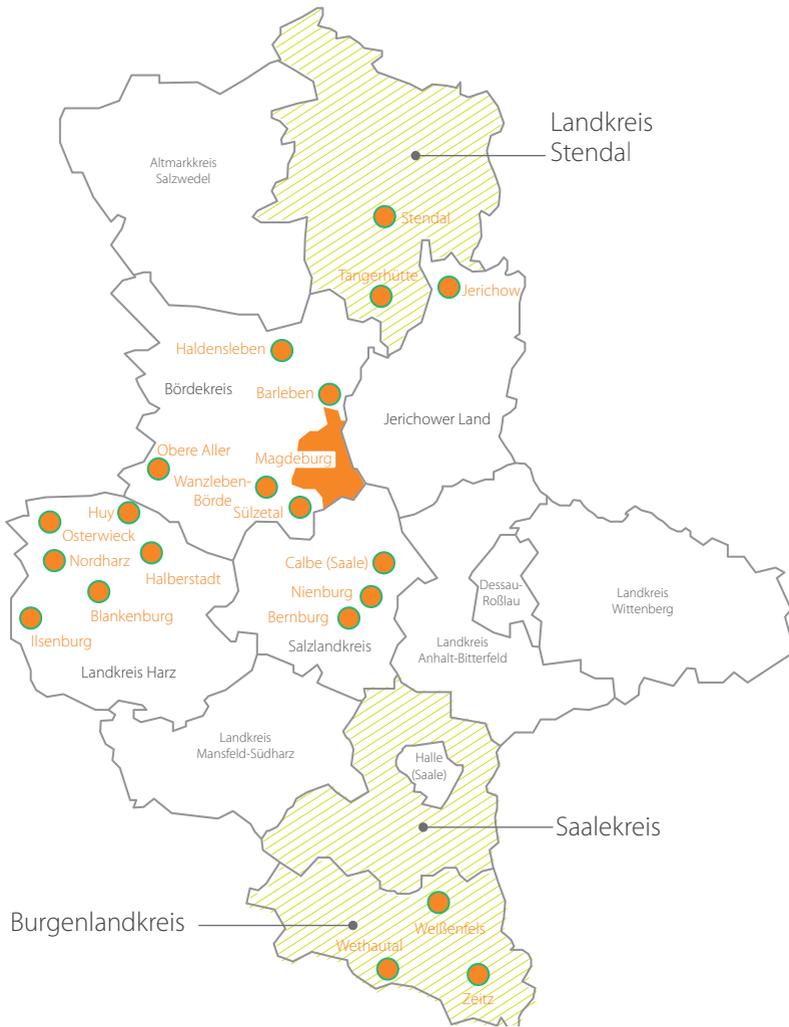


Abbildung 1: Mitgliedskommunen der Kommunalen IT-Union eG, Stand: 1. August 2013.

Die Struktur der KITU sieht folgendermaßen aus:

- Die Kommunen sind direkt an der KITU beteiligt. Die rechtlichen Voraussetzungen insbesondere in der Satzung für ein Inhouse-Verhältnis sind erfüllt. Dieses ist die Inhouse-Beziehung 1.
- Die KITU wiederum hat von der Landeshauptstadt Magdeburg einen Anteil an der Kommunalen Informationsdienste Magdeburg GmbH (KID) erworben. Die KITU hat kein eigenes Personal. Die KID ist die Betriebsgesellschaft der KITU. Zwischen KITU und KID besteht ebenfalls eine Inhouse-Beziehung. Dieses ist die Inhouse-Beziehung 2.
- Ebenfalls besteht weiterhin eine direkte Inhouse-Beziehung zwischen Magdeburg und der KID.
- Die KID ist Genossenschaftsmitglied bei der KITU, um ihr und ihren Führungskräften die Möglichkeit zu geben, als Organschaftsmitglieder in der KITU aktiv werden zu können.
- Diese mehrfache Inhouse-Konstruktion ist auf Dauer angelegt. Das Vergaberecht mit seiner Ausschreibungspflicht wirkt an der Außengrenze dieser Struktur.

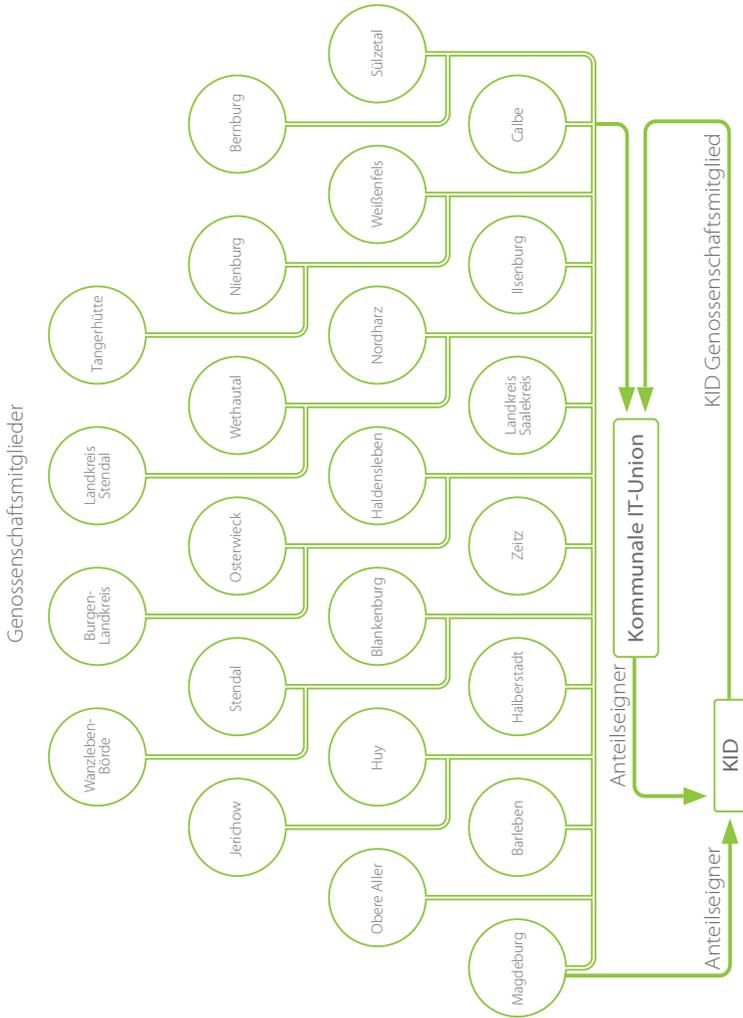


Abbildung 2: Struktur der KITU, Stand: 1. August 2013.

Die besonderen grundlegenden Vorteile des Genossenschaftsprinzips werden durch die realisierte Gestaltung zusätzlich unterstrichen:

- „1 Mitglied gleich 1 Stimme“ ist gerade bei den existierenden Größenunterschieden anfänglich eine Herausforderung für alle Beteiligten gewesen. Sie wurde aber schnell akzeptiert, ja begrüßt.
- Fremde können keinen Einfluss gewinnen, da nur Mitglieder in den Organen vertreten sein können („Selbstorganisation“).
- Jedes Mitglied hat das Recht, „dem Vorstand im Einvernehmen mit der Mehrheit der Mitglieder generell oder im Einzelfall Weisungen hinsichtlich der Art und Weise der Geschäftsführung zu erteilen“.
- Das wirtschaftliche Ergebnis der Leistungsbeziehungen kann als sogenannte Rückvergütung ausgekehrt werden und als Betriebsausgabe steuerlich abgesetzt werden. Damit fallen insoweit keine Ertragssteuern an.
- Nicht nur die Mitgliedschaft ist freiwillig und kann jederzeit beendet werden. Auch über die bezogenen Leistungen von der KITU kann im Rahmen von ganz regulären Leistungsverträgen jeweils völlig frei entschieden werden. Es besteht keinerlei Abnahme- oder Anschlusszwang.

#### IV. Status quo und weitere Entwicklung

Die KITU hat sich in Sachsen-Anhalt gut etabliert. Dafür spricht nicht nur die stetig über Plan wachsende Mitgliederzahl, sondern auch die Wahrnehmung im Land und darüber hinaus.

KITU ist mit der beschriebenen Konstruktion immer noch einzigartig, aber auch so interessant, dass bereits im Dezember 2010 ein Preis des Genossenschaftsverbands gewonnen wurde. Seitdem wird dieses Modell in zahlreichen Veranstaltungen deutschlandweit vorgestellt.

In Sachsen-Anhalt selber ist KITU inzwischen zu dem Ansprechpartner für kommunale IT geworden. So ist die Genossenschaft der einzige kommunale Vertreter im IKT-Beirat des Landes. KITU sieht sich auch als Unterstützer der Kommunalen Spitzenverbände Sachsen-Anhalts.

Die Kommunale IT-Union befindet sich also auf einem guten Weg, die Rathäuser digitaler zu machen und zu vernetzen. Die aktuellen und

sicher auch künftigen Bemühungen gehen dahin, die Beteiligung der Kommunen an den KITU-internen Entscheidungen zu stärken und damit den Gemeinsinn weiter in den Fokus zu rücken. KITU soll nicht als IT-Lieferant gesehen werden, sondern gemäß ihrer Mission als institutionalisierte Gemeinschaft von Kommunen im Bereich IT bzw. E-Government. Auf diesem Weg ist diese besondere Genossenschaft schon weit fortgeschritten.

Der Autor *Dr. Michael Wandersleb* ist Vorstandsvorsitzender der Kommunalen IT-Union eG und Geschäftsführer der Kommunalen Informationsdienste Magdeburg GmbH.