



# Beschlussvorlage

## Dienstleistungs Kooperation

### Vorpommern

#### *Inhaltsverzeichnis*

1	Notwendigkeit und Rahmenbedingungen.....	1
2	Zielsetzung und Vision .....	1
3	Umsetzungsvorschlag .....	2
3.1	Dienstleistungsschwerpunkt.....	2
3.2	Unternehmensform .....	3
3.3	Finanzierung.....	3
3.4	Organisationsstruktur .....	4
3.5	Personalüberleitung der Mitarbeiter/-innen .....	4
3.6	Zusammenarbeit mit Dritten .....	5
3.7	Politische Steuerung des Kommunalunternehmens.....	5
4	Fazit und Empfehlung .....	5

#### *Dokumentstatus*

Status	Datum	Kommentar
Abgeschlossen	21.03.2018	

#### *Autoren*

Organisation	Autor	Funktion	Kontakt
Landkreis Vorpommern-Rügen	Frank Stallbaum	Fachdienstleiter 15 - Organisation/Personal/IT	Frank.Stallbaum@lk-vr.de
Hansestadt Stralsund	Heino Tanschus	Leiter Ordnungsamt, Senator und 2. Stellvertreter des Oberbürgermeisters	HTanschus@stralsund.de
Stadtwerke Stralsund GmbH	Anselm Drescher	Abteilungsleiter Zentrale Dienste	Anselm.Drescher@stadtwerke-stralsund.de

## 1 Notwendigkeit und Rahmenbedingungen

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

Die Gemeinden und Ämter, aber auch kommunale Unternehmen, bearbeiten dieses Themenfeld in kleinteiligen Strukturen oft als Teil des Tätigkeitsfelds des IT Teams. Diese Aufstellung wird der Bedeutung und den Differenzierungsmöglichkeiten nicht gerecht. Die kleinen Gemeinden und kommunale Unternehmen sind dadurch im Bestfall noch reaktiv gestaltend tätig. Für größere Gebietskörperschaften wie Landkreise und Städte sind die Herausforderungen heute noch besser handhabbar. Ein pro-aktives Gestalten findet aber ebenfalls vielerorts nicht statt. Da sich der digitale Wandel selbst 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. Da in der Regel die einzelnen Gebietskörperschaften zu klein sind, um in diesen Bereichen eine ausreichende Schlagkraft zur Erfüllung aller Aufgaben zu erzielen, werden die bestehenden Aufgaben nicht so professionell und wirtschaftlich umgesetzt, wie es zur Erreichung der optimalen Produktivität in den operativen Bereichen notwendig wäre.

In der Gesellschaft und auch auf Bundes- und Landesebene sind die Chancen der Veränderung erkannt. Es entstehen Förderprogramme und auch fertige Lösungsangebote, es fehlen aber die schlagkräftigen Organisationen, die diese Lösungen letztendlich dezentral zu den Mitarbeitern und Bürgern bringen oder Initiativen aktiv aufgreifen und gestalten. Hier sind teilweise Kompetenzen und Vorgehensmodelle gefragt, die in den Belegschaften nicht vorhanden sind und auf Grund der Größe nicht vorhanden sein können.

Die digitale Revolution mit all ihren Facetten wird eine Neugewichtung einzelner Standort- und Wohnortfaktoren zur Folge haben. Dies bedeutet gleichzeitig für den Lebensraum Vorpommern eine große Chance. Sie zu nutzen bedarf eines fortschrittlichen Umgangs mit den neuen Möglichkeiten, von Ende-zu-Ende gedacht mit dem Bürgernutzen als letztentlichem Qualitätskriterium.

## 2 Zielsetzung und Vision

Aus diesen Herausforderungen Chancen für unsere Region und somit den Mitarbeiter und Bürger zu machen, ist das Ziel einer engeren Zusammenarbeit. Es gilt eine **schlagkräftige Organisation** zu schaffen:

- die sich konsequent dem Kundennutzen verschreibt
- die Kompetenz besitzt, Prozesse nach aktuellen Methoden zu analysieren, zu optimieren und zu implementieren, sowie teilweise zu betreiben
- die durch eine breite Kundenbasis Skaleneffekte, wie z. B. eine Kostenreduzierung durch Einkaufskonzentration, verwirklichen kann bei gleichzeitiger mittelfristiger Verbesserung der Qualitätswahrnehmung
- die Vorteile einer persönlichen, regionalen Kundenbetreuung 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 den Freiraum und einen Verantwortungsbereich hat, um auch wirksam agieren zu können
- 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.

Als Konsequenz können sich die Gebietskörperschaften auf ihre Kernkompetenz, die Erbringung der Dienstleistungen für die Bürger, konzentrieren.

Zur vollständigen Abgrenzung ist die Benennung dessen, was die Organisation nicht ist, wichtig. Es ist nicht das Ziel:

- operative Aufgaben zu übertragen,
- Außenwirkung in Bezug auf die Aufgaben der Träger aus Sicht der Bürger zu übernehmen.

Es ist besonders hervorzuheben, dass die Freiheit der Entscheidung als Basis für die Gestaltungsfähigkeit der kommunalen Entscheider durch die Auslagerung der Funktionen nicht eingeschränkt werden soll. Wenngleich die erheblichen Skalierungsvorteile nicht ganz ohne Kompetenzverlagerung erzielbar sind.

### 3 Umsetzungsvorschlag

#### 3.1 Dienstleistungsschwerpunkt

Ziel des Unternehmens ist es, folgende Dienstleistungen zu erbringen:

- Einführung eines einheitlichen Qualitätsmanagementsystems bei den beteiligten Gebietskörperschaften
  - Analysieren von Prozessen
  - Optimierung bestehender Prozesse und Etablieren eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses
  - Standardisierung der Prozesse und deren unterstützende Arbeitsmittel
  - Bereitstellung von Dokumentationen und Arbeitsgrundlagen zur Umsetzung der Prozesse (inkl. IT Unterstützung)
- Erfüllung der Dokumentationsanforderungen
  - Ermitteln des Dokumentationsbedarfs
  - Standardisierung der Dokumentation
  - Unterstützung der Gebietskörperschaften bei der Implementierung der Maßnahmen zur Erfüllung der Dokumentationsanforderungen
- Einführung eines internen Kontrollsystems/Risikomanagementsystems
  - Ableitung relevanter Handlungsfelder aus der Prozessdokumentation
  - Standardisierung von Kontrollmaßnahmen
  - Aufbau eines systematischen Kontrollsystems (inkl. Softwareunterstützung)
  - Unterstützung der Gebietskörperschaften bei der Implementierung der Maßnahmen zur Umsetzung eines internen Kontrollsystems
  - Datenschutzbeauftragte
  - Informationssicherheitsbeauftragte
- Bildung einer Einkaufs- und Beschaffungsgemeinschaft
  - Beschaffung von Dienstleistungen, Waren und Gütern

- Multiprovider Management
- Projekt- und Changemanagement
  - Projektportfoliomanagement
  - Interim-Projektmanagement & Coaching
  - Changemanagement

Das Unternehmen wird bei der schrittweisen Erweiterung des Dienstleistungsportfolios nach einer klar definierten Auswahlmatrix vorgehen. In ihr werden Bewertungsgruppen, wie Potentiale zur Kostenreduzierung, wie auch der Verbesserung des Erlebnisses der Dienstleistung für den Bürger gegen Risiken für die Umsetzung zum Beispiel durch interne Widerstände bei den Trägern abgewogen. Diese strategischen Entscheidungen werden durch den Verwaltungsrat getroffen (siehe Absatz 3.7).

In der ersten mehrjährigen Phase wird sich das Unternehmen auf die Gründungsmitglieder konzentrieren. Weitere Synergien werden nicht ausgeschlossen, dürfen aber dem qualitativen Anspruch, als Voraussetzung für die Erreichung der oben genannten Ziele, nicht entgegenwirken. Es gilt den Fokus in kleinen, klar abgegrenzten Schritten zu halten.

Langfristig wird eine Erweiterung des Unternehmens auf weitere Gebietskörperschaften im Landkreis Vorpommern-Rügen angestrebt. Dabei wird das Ziel verfolgt, kostenintensive, in den einzelnen Gebietskörperschaften parallel ablaufende Querschnittsprozesse zu bündeln und so wirtschaftlicher bzw. professioneller anbieten zu können.

## 3.2 Unternehmensform

Gründung eines Kommunalunternehmens durch die Hansestadt Stralsund, den Landkreis Vorpommern-Rügen und die Stadtwerke Stralsund zur Übertragung / Erbringung der o. g. Dienstleitungen.

## 3.3 Finanzierung

### 3.3.1 Anschubfinanzierung

Für den Aufbau des Kommunalunternehmens und die Vorbereitungsarbeiten für die zu erstellenden Dienstleistungen ist eine Anschubfinanzierung der Träger notwendig. Ziel der Anschubfinanzierung ist es dabei, die

- Kosten der Projektplanung,
- die Errichtungskosten und die
- Kosten für die Produktion der ersten Dienstleistungen

zu überbrücken.

### 3.3.2 Dienstleistungsabrechnung

Die Finanzierung des gemeinsamen Kommunalunternehmens erfolgt in Form einer Umlagefinanzierung.

Die Festsetzung gegenüber den Trägern erfolgt im jeweiligen Wirtschaftsplan auf der Grundlage einer Plan-Kosten-Rechnung. Der Nachweis der angemessenen, verursachungsgerechten Gesamtbelastung der Träger erfolgt auf Basis einer Ist-Kosten-Abrechnung unter Berücksichtigung der von den Trägern jeweils empfangenen Leistungen. Die Darstellung und Grundlage der Abrechnung erfolgt auf Basis eines Service- bzw. Produktkatalogs der neben Beschreibungen, Service Level Agreements auch Einzelpreise auszeichnet.

### 3.3.3 Refinanzierung

Es kann bei laufender Produktion des Kommunalunternehmens durch Vorteile, wie der Professionalisierung und Effizienzsteigerung, der zu erwartenden Synergien und der verstärkten Einkaufsmacht von

Kosteneinsparungen in Höhe von ca. 20 Prozent ausgegangen werden. Dem gegenüber stehen zusätzliche, allein durch das Kommunalunternehmen verursachte, Mehrkosten in Höhe von ca. 15 Prozent. Die Differenz von 5 Prozentpunkten soll dabei den Zusatzaufwand, der durch Prozess- und Projektmanagement sowie zur Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen aufgewendet werden muss, decken.

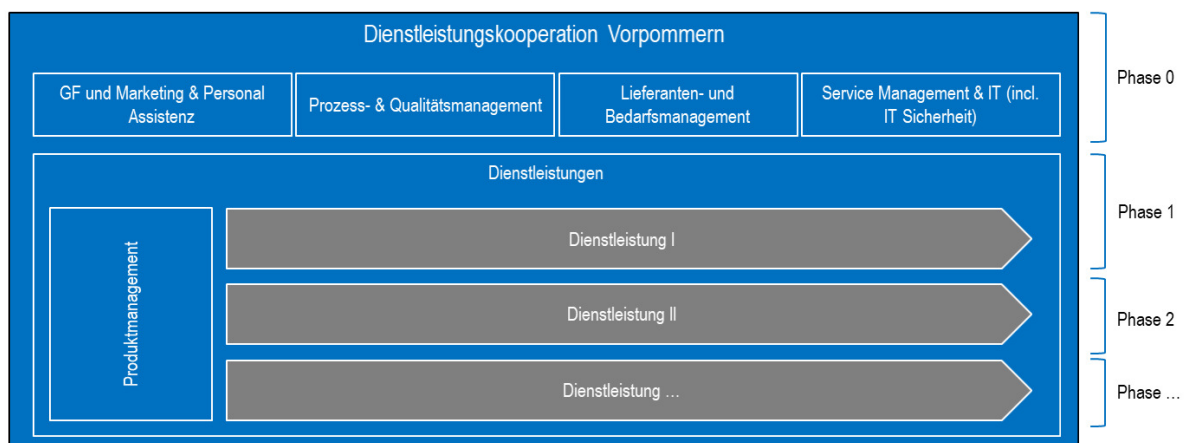
Die Gebietskörperschaften werden durch das Kommunalunternehmen vor unkalkulierbaren Kostensteigerungen geschützt, was eine Business Case Betrachtung auch über die Abgrenzung zur sogenannten Null-Option erlaubt.

### 3.3.4 Umsatzsteuerliche Behandlung

Die vom Kommunalunternehmen erbrachten Leistungen werden als Beistandsleistungen für die Gebietskörperschaften bewertet und sind damit von der Umsatzsteuer befreit. Diese Beurteilung ist von der bestehenden Finanzverwaltungsauffassung sowie Verwaltungspraxis gedeckt. Eine Voranfrage beim Finanzamt Rostock ist zu stellen. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass in Zukunft, insbesondere aufgrund europarechtlicher Vorgaben, eine andere Beurteilung vorzunehmen ist.

## 3.4 Organisationsstruktur

Nachfolgend wird die Funktionsstruktur des Unternehmens dargestellt. Die Darstellung der Phasen, wie auch der Dienstleistungen beschreibt den iterativen Auf- und Ausbau des Unternehmens, wobei die Funktionseinheiten der Phase 0 zwingende Voraussetzung sind, um erste Dienstleistungen zu bewirtschaften.



Querschnittsfunktionen wie Personal oder der kaufmännische Bereich sollen extern durch einen der Träger umgesetzt werden. Das Kommunalunternehmen soll sich auf die Kernaufgabe Prozess- und IT-Management konzentrieren.

## 3.5 Personalüberleitung der Mitarbeiter/-innen

Eine automatische Überleitung der aktuell bei den Trägern mit den o. g. Aufgaben betrauten Mitarbeiter erfolgt nicht. Vielmehr soll die Innovationskraft des Kommunalunternehmens darin liegen, dass neue Mitarbeiter mit neuen Ideen das Kommunalunternehmen aufbauen und die Prozesse neu gestalten. Ein Personalübergang findet dann statt, wenn entsprechendes Wissen in das Kommunalunternehmen übergehen soll und geeignete Mitarbeiter bei den Trägern vorhanden sind.

Die Träger steuern im Rahmen der Personalentwicklungsplanung die weitere Verwendbarkeit der ursprünglich mit den Aufgaben betrauten Mitarbeiter durch Umsetzung, ggf. mit begleitender Qualifizierung. Die demografische Situation und die lange Dauer der Umstellungsphase (ca. 5 – 10 Jahre) unterstützen die Träger bei der Bewältigung dieser Aufgabe.

### **3.6 Zusammenarbeit mit Dritten**

Das Kommunalunternehmen bedient sich bei der Aufgabenerfüllung Dritter. Dies können freie Unternehmen des Marktes, andere Kommunalunternehmen oder Zweckverbände sein. Es schließt die notwendigen Kooperationen zur Erreichung der durch die Träger vorgegebenen Ziele.

### **3.7 Politische Steuerung des Kommunalunternehmens**

Die Steuerung des Kommunalunternehmens aus Sicht der Träger und deren politischen Vertreter erfolgt über den Verwaltungsrat. So bestimmt dieser die Richtlinien der Geschäftspolitik und überwacht die Geschäftsführung des Vorstands.

Im Rahmen der Satzung des Kommunalunternehmens ist zu regeln, dass je drei Mitglieder des jeweiligen Trägers vertreten sind, wobei für jede Gebietskörperschaft zwei Mitglieder den jeweiligen politischen Vertretungen angehören müssen.

## **4 Fazit und Empfehlung**

Aus Sicht der Autoren überwiegen die Vorteile für die Träger, die Bürger und damit die Region eindeutig die Risiken einer Kooperation für die genannten Themenfelder. Es wird empfohlen den Willen zur Kooperation zu bekunden und eine Beschlussvorlage zur Gründung eines Kommunalunternehmens auszuarbeiten und für die Gremien politisch vorzubereiten.

Frank Stallbaum  
Fachdienstleiter 15 -  
Organisation/Personal/IT  
Landkreis Vorpommern-Rügen

Heino Tanschus  
Leiter Ordnungsamt, Senator und 2.  
Stellvertreter des Oberbürgermeisters  
Hansestadt Stralsund

Anselm Drescher  
Abteilungsleiter  
Zentrale Dienste  
Stadtwerke Stralsund GmbH