

Digitalisierung für Kommunen - Marktüberblick kommunale IT-Dienstleister

Dieses WIK Schlaglicht entstand im Forschungsprogramm 2022 des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK).

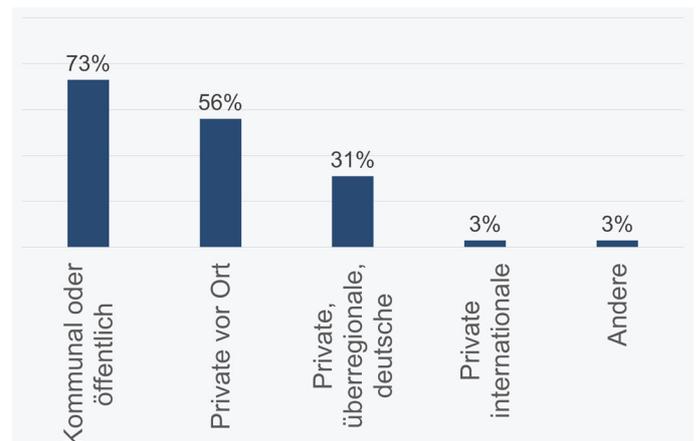
Das Schlaglicht beschreibt die Struktur des Marktes für IT-Dienstleistungen für Kommunen. Ziel ist es, das Angebot dieser IT-Dienstleistungen zu analysieren, und dadurch die Rahmenbedingungen für die digitale Transformation von Kommunen zu beleuchten.

Autoren:
Annette Hillebrand, Jana Stuck

In Deutschland gibt es rund 11.000 Kommunen. Ein Großteil davon sind kreisangehörige Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.¹ Weiterhin gibt es 106 kreisfreie Städte und 294 Landkreise. Die Kommunalverwaltungen benötigen zur Erfüllung ihrer Aufgaben IT-Dienstleistungen wie die Beratung, den Betrieb von zentraler (Rechenzentren, Netze) und dezentraler (PC, Server, Druck) Infrastruktur und Fachapplikationen sowie Servicedienstleistungen.²

Eine repräsentative Kommunalstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz mit einer Befragung von 555 Kommunen im Jahr 2022 zeigt, dass der überwiegende Teil der Kommunen mit kommunalen oder öffentlichen IT-Dienstleistern zusammenarbeitet (73 %). 56 % der Kommunen arbeiten mit privaten IT-Dienstleistern vor Ort und 31 % mit privaten überregionalen IT-Dienstleistern. Nur 3 % der befragten Kommunen beauftragen direkt private internationale IT-Dienstleister³ (Abbildung 1).

Abbildung 1: Mit welchen IT-Dienstleistern arbeiten Kommunen zusammen? (Direktaufträge)



Quelle: Stadt.Land.Digital Kommunalstudie 2022. Kommunale Herausforderungen digital meistern. (N=555, Mehrfachnennungen, gewichtet)

In einer empirischen Analyse haben wir 59 kommunale IT-Dienstleister⁴ in 16 Bundesländern⁵ identifiziert und ihre Rechtsformen, Eigentumsstrukturen, Umsatzdaten und ihr Angebot untersucht.

Marktvolumen

Auf Grundlage verschiedener Überlegungen schätzen wir das Marktvolumen kommunaler IT-Dienstleistungen auf etwa 4 bis 5 Mrd. Euro.

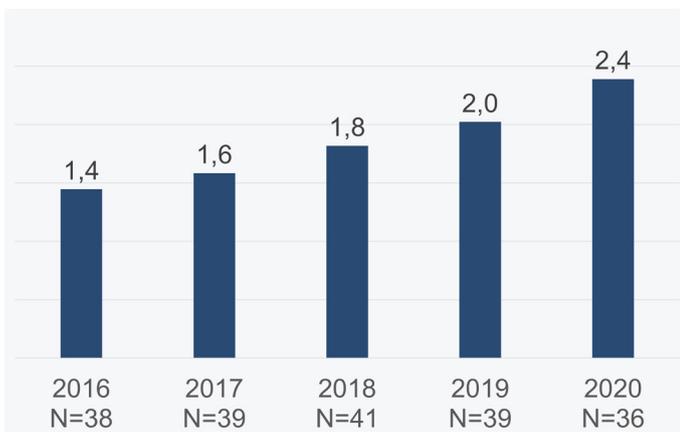
Die veröffentlichten Umsätze von 35 kommunalen IT-Dienstleistern (Abbildung 2) im Jahr 2020 betragen nach unseren Recherchen insgesamt 2,4 Mrd. Euro. In den vergangenen fünf Jahren sind die Umsätze mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von etwa 13 % gestiegen.

Es sind nicht alle Unternehmen verpflichtet, ihre Umsätze zu veröffentlichen. In der Bundes-Arbeitsgemeinschaft der kommunalen IT-Dienstleister (Vitako) sind 54 kommunale Rechenzentren und IT-Dienstleister organisiert. Diese Vitako-Mitgliedsunternehmen erzielten 2021 nach Angaben des Verbands rund 3,7 Milliarden Euro Umsatz.⁶ Die kommunalen IT-Dienstleister sind überwiegend für die Kommunen tätig, die an ihnen beteiligt sind, können aber auch von Nicht-Mitgliedskommunen beauftragt werden. Die Umsätze beinhalten auch Umsätze der Unternehmen mit anderen (nicht kommunalen) Kunden, etwa mit Landes- und Bundesbehörden. Da Kommunen auch IT-Aufträge an private Unternehmen vergeben oder sie in Eigenregie selbst durchführen, ist das tatsächliche Marktvolumen höher als die Umsätze der kommunalen IT-Dienstleister allein.

Um auf das gesamte Marktvolumen kommunaler IT-Dienstleistungen zu schließen, greifen wir auf die IT-Kosten je Arbeitsplatz (mit IT-Ausstattung) in der kommunalen Verwaltung zurück. Die Kosten betragen im Median je nach Gemeindegröße, Kreisangehörigkeit und Basisjahr (2018-2020) zwischen 4.352 und 5.431 Euro.⁷ Laut statistischem Bundesamt waren 2020 rund 1,2 Millionen Beschäftigte in der kommunalen Verwaltung tätig.⁸ Angenommen, 75 % der Arbeitsplätze haben eine IT-Ausstattung, betragen die geschätzten jährlichen IT-Kosten in den Kommunen zwischen 4,06 und 5,5 Mrd. Euro.⁹

Der Branchenverband Bitkom schätzt das gesamte Marktvolumen in Deutschland für Informationstechnik im Jahr 2020 auf 99,3 Mrd. Euro.¹⁰ Demzufolge beträgt der Anteil der kommunalen IT zwischen 4 und 5 % des deutschen IT-Marktes.

Abbildung 2: Veröffentlichte Umsätze der kommunalen IT-Dienstleister (in Mrd. Euro)



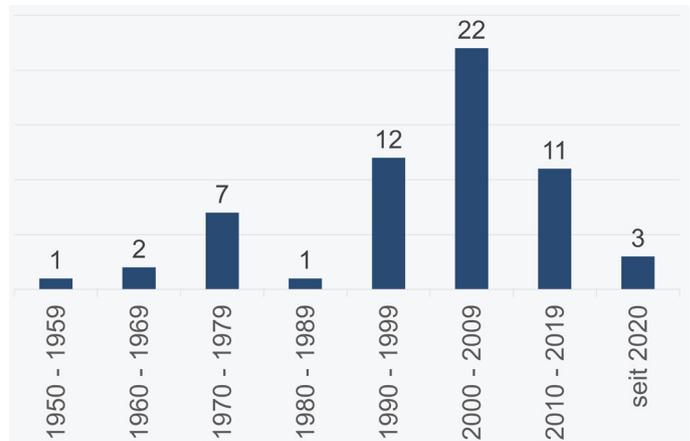
Quelle: WIK-Recherche

Historische Entwicklung

Neun heute noch aktive kommunale IT-Dienstleister wurden in den 1960er- und den frühen 1970er-Jahren gegründet, der Ursprungsphase der kommunalen IT-Dienstleister. In dieser Zeit nahm die Anzahl von Routineaufgaben der Kommunalverwaltungen zu, was den Einsatz von IT zügig vorantrieb. Die Bündelung der IT in (oft interkommunalen) Rechenzentren half, Anwendungen technisch realisierbar zu machen und durch Skaleneffekte IT-Kosten zu senken. In den 1980er-Jahren gab es stabile Anbieterstrukturen mit wenigen Neugründungen. Die

2000er- (22 Gründungen) und 2010er-Jahre (11 Gründungen) wurden vor allem durch Fusionen von kommunalen IT-Dienstleistern geprägt. Aus dieser Zeit stammt der Großteil der heute aktiven kommunalen IT-Dienstleister (Abbildung 3).

Abbildung 3: Gründungsjahr der kommunalen IT-Dienstleister



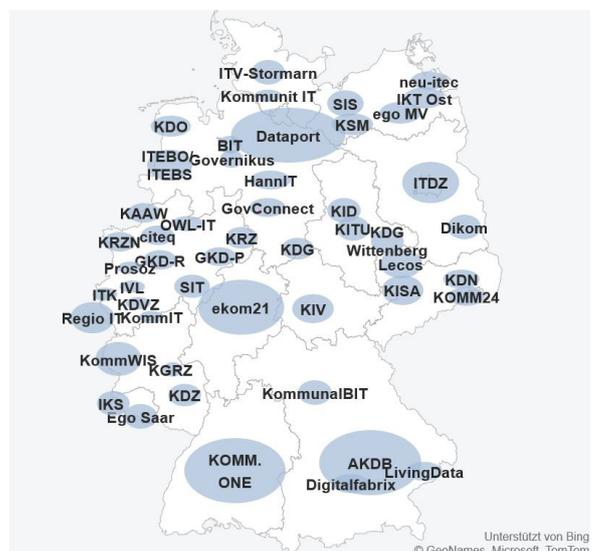
Quelle: WIK-Recherche (N=59)

Situation in den Bundesländern

Die Marktstruktur unterscheidet sich erheblich zwischen den Bundesländern. Während es in einigen Bundesländern nur einen kommunalen IT-Dienstleister gibt, der die meisten Kommunen ausstattet, teilen sich in anderen Bundesländern mehrere den Markt. Abbildung 4 stellt eine Übersicht der recherchierten kommunalen IT-Dienstleister dar. Eigenbetriebe von Städten sind in der Darstellung nicht berücksichtigt.

Besonders heterogen ist der Markt in Nordrhein-Westfalen. Insgesamt 18 kommunale IT-Dienstleister sind dort aktiv. Mehrheitlich bündeln sie ihre Expertise im Verband KDN. In Niedersachsen gibt es vier kommunale IT-Dienstleister und ein

Abbildung 4: Übersicht kommunaler IT-Dienstleister (ohne Eigenbetriebe)



Quelle: WIK-Recherche

ausgegründetes Tochterunternehmen. Die GovConnect GmbH fungiert zusätzlich als gemeinsame Plattform für die Verwaltungsdigitalisierung der kommunalen IT-Dienstleister, kommunalen Spitzenverbände und das Land Niedersachsen.

Vier IT-Dienstleister und der Zweckverband eGo-MV unterstützen die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern bei der elektronischen Verwaltung. In Sachsen sind fünf, in Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz sind jeweils vier und im Saarland und in Bremen zwei kommunale IT-Dienstleister aktiv. Der Gemeinde- und Städtebund Thüringen, der Freistaat Thüringen und 140 Kommunen in Thüringen sind Träger der KIV Thüringen.¹¹

In Bayern wurde bereits 1971 die AKDB als landesweite Anstalt öffentlichen Rechts in Trägerschaft der vier kommunalen Spitzenverbände Bayerns gegründet. Laut Unternehmensangabe hatte sie 2016 in Bayern einen Marktanteil von über 60 %.¹² Weitere Anbieter in Bayern sind Eigenbetriebe einzelner Städte und KommunalBIT, der IT-Dienstleister von Fürth, Erlangen und Schwabach, sowie Tochterunternehmen der AKDB. In Berlin ist seit 1969 das ITDZ Berlin für die kommunale IT zuständig. Seit 2018 sind Behörden und Einrichtungen der Berliner Verwaltung nach dem Berliner E-Government Gesetz zur Abnahme der Leistungen verpflichtet.¹³ In einigen Bundesländern entstanden mit der Zeit landesweite kommunale IT-Dienstleister aus Fusionen mehrerer regionaler Anbieter: Dataport entstand im Jahr 2004 aus dem Zusammenschluss der Datenzentrale Schleswig-Holstein (DZ-SH), des Hamburger Landesamts für Informationstechnik (LI) und der Abteilung für Informations- und Kommunikationstechnik des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten (in Hamburg). Dataport ist heute IT-Dienstleister der Länder Hamburg, Schleswig-Holstein, Bremen und Sachsen-Anhalt. Im Jahr 2012 wurden alle schleswig-holsteinischen Kommunen über den IT-Verbund Schleswig-Holstein (ITVSH) Träger von Dataport. Mit einem Umsatz von 900,4 Millionen Euro im Jahr 2020 ist Dataport der umsatzstärkste kommunale IT-Dienstleister. 2008 fusionierten fünf kommunale Gebietsrechenzentren in Hessen zur ekom21 und in Baden-Württemberg fusionierten 2018 die vier größten kommunalen IT-Dienstleister zu Komm. ONE. Träger der Komm.ONE sind die Kommunen mit 88 % und das Land Baden-Württemberg mit 12 %. Der Zweckverband DIKOM bündelt unter Beteiligung des Landes seit 2020 die IT-Dienstleistung für Kommunen in Brandenburg.

Abbildung 5: Anzahl kommunaler IT-Dienstleister je Bundesland



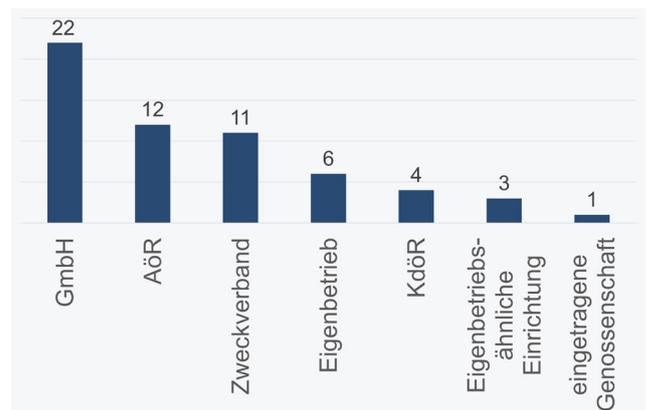
Quelle: WIK-Recherche (N=59, Mehrfachnennung von Dataport)

Rechtsformen

Die kommunalen IT-Dienstleister sind in unterschiedlichen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Rechtsformen organisiert (Abbildung 6). Unter den 59 kommunalen IT-Dienstleistern gibt es 22 Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHs), zwölf Anstalten öffentlichen Rechts (AöR) und elf Zweckverbände. Sechs Kommunen führen Eigenbetriebe für ihre IT und drei Kommunen eigenbetriebsähnliche Einrichtungen. Vier kommunale IT-Dienstleister sind Körperschaften des öffentlichen Rechts (KdöR) und einer ist eine eingetragene Genossenschaft.

Die Rechtsformen der kommunalen Unternehmen unterscheiden sich unter anderem hinsichtlich des Grades der Autonomie, Finanzierung und Rechnungslegung, Haftung und Insolvenzfähigkeit. Der Eigenbetrieb bzw. die eigenbetriebsähnliche Einrichtung ist der Kommune zugeordnet, dadurch kann die Kommune die Geschäftstätigkeit und Ausrichtung maßgeblich bestimmen. Währenddessen zeichnen sich Anstalten öffentlichen Rechts und GmbHs durch einen hohen Grad an Autonomie aus. Die Aufgaben und die Unabhängigkeit von den Mitgliedern der Zweckverbände wird in den Verbandssatzungen definiert. In den Satzungen der Anstalten und Körperschaften öffentlichen Rechts sind auch die Bedingungen der Zusammenarbeit definiert.¹⁴

Abbildung 6: Rechtsform kommunaler IT-Dienstleister



Quelle: WIK-Recherche (N=59)

Zusammenarbeit mit Kommunen

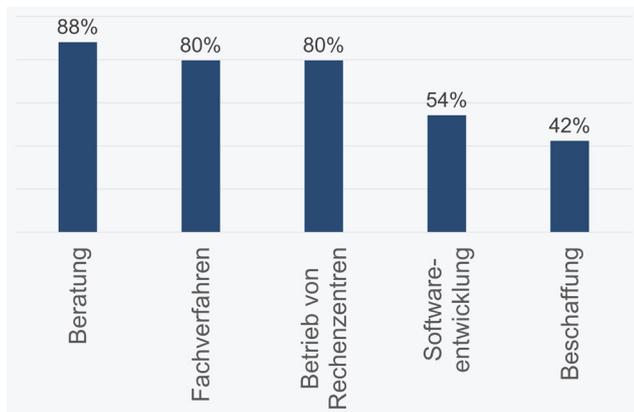
Die kommunalen IT-Dienstleister können in der Regel Inhouse-Geschäfte mit den Kommunen, die Träger, Mitglieder oder Gesellschafter der Unternehmen sind, abschließen. Das bedeutet, dass die Kommunen Aufträge an sie direkt vergeben können.¹⁵ Die Aufträge sind Mehrwertsteuerfrei und verursachen einen geringeren organisatorischen Aufwand, da keine Vergabeverfahren durchgeführt werden muss.

Bei sieben kommunalen IT-Dienstleistern besteht eine Abnahmeverpflichtung der IT-Dienstleistungen aus ihrem Portfolio, wenn die Mitglieder diese Art von Lösungen benötigen. Folglich müssen die Träger benötigte IT-Leistungen beim kommunalen IT-Dienstleister beauftragen, wenn er sie anbietet.

Leistungsportfolio

Das Angebot der kommunalen IT-Dienstleister unterscheidet sich zwischen den Eigenbetrieben der Kommunen und größeren Zusammenschlüssen, die mehrere Kommunen vereinen. Während die Eigenbetriebe als Full-Service-Anbieter alle IT-Leistungen für ihre Kommune übernehmen, gibt es bei den Zweckverbänden, GmbHs und AöR stärkere Spezialisierungen.

Abbildung 7: Leistungsportfolio kommunaler IT-Dienstleister

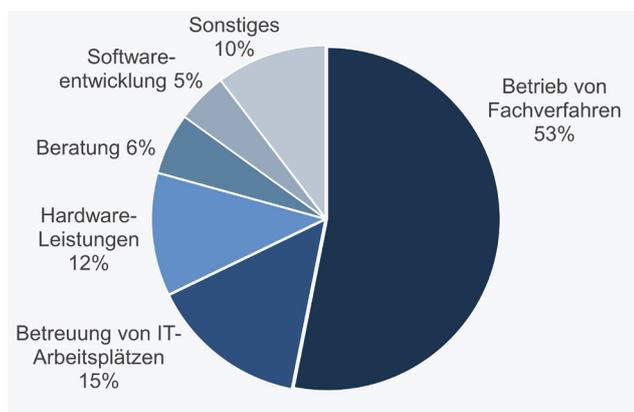


Quelle: WIK-Recherche (N=59, Mehrfachnennungen)

Der Fokus der kommunalen IT-Dienstleistern liegt auf der Beratung (88 %), dem Rechenzentrumsbetrieb (80 %) und den Fachverfahren (80 %). 54 % der kommunalen IT-Dienstleister bieten außerdem individuelle Softwareentwicklungsleistungen an und 42 % der kommunalen IT-Dienstleister beschaffen Hard- und Software für Kommunen. Die Fachexpertise für die IT-Beschaffung ist eine wichtige Unterstützung für die Kommunen. Die kommunalen IT-Dienstleister bündeln Ausschreibungen und unterstützen Kommunen bei der Akquise von Fördermitteln.

In einer Umfrage von Vitako haben 33 Unternehmen ihre Umsatzverteilung angegeben (Abbildung 8). Den größten Teil ihres Umsatzes erwirtschaften die IT-Dienstleister mit dem Betrieb von Fachverfahren (53,1 %), gefolgt von der Betreuung von IT-Arbeitsplätzen (14,7 %) und Hardware-Leistungen (11,5 %). Die Umsatzanteile der Beratung (5,7 %) und Softwareentwicklung (4,7 %) sind vergleichsweise geringer.

Abbildung 8: Umsatzanteile von 33 kommunalen IT-Dienstleistern



Quelle: Vitako (2021): Vitako Aktuell 01/2021 Digitale Schulen, S.34 (N=33)

Fazit

Die kommunalen IT-Dienstleister sind wichtige Partner der Kommunen, deren Bedeutung durch die digitale Transformation der Verwaltung in den letzten Jahren weiter gestiegen ist. Das Marktvolumen ist in den vergangenen Jahren trotz der angespannten Haushaltssituation in den Kommunen insgesamt gestiegen. Es beträgt nach verschiedenen Schätzungen circa 4 bis 5 Milliarden Euro. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der kommunalen IT-Dienstleister betrug etwa 13 %.

Die Anbieter sind in unterschiedlichen Rechtsformen organisiert, die sich in der Selbstständigkeit unterscheiden. Dennoch sind die meisten kommunalen IT-Dienstleister „Inhouse-fähig“, das heißt: Kommunalverwaltungen können sie ohne wettbewerbliche Vergabeverfahren direkt beauftragen. Es lässt sich ein Trend zur Konsolidierung der Strukturen erkennen, der in einzelnen Bundesländern bereits stärker ausgeprägt ist.

Eine spannende Frage für die weitere Forschung wäre, ob mehr Wettbewerb in der Beschaffung der Kommunen zwischen kommunalen IT-Dienstleistern, Start-ups und anderen IT-Dienstleistern, nicht zu mehr Innovation bei der Verwaltungsdigitalisierung (Stichwort OZG) und der digitalen Transformation zu smarten Städten und digitalen Regionen führen könnte.

- 1 Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022): Gebietsstand: 31.12.2021.
- 2 Universität Potsdam (2008): Marktsituation ausgewählter kommunaler Dienstleistungen, S. 52.
- 3 Stadt.Land.Digital (2022): Kommunalstudie 2022. Kommunale Herausforderungen digital meistern. Repräsentative Kommunalstudie im Auftrag des BMWK.
- 4 Betrachtet wurden IT-Dienstleister für Kommunen, die ausschließlich oder teilweise im kommunalen Eigentum/kommunaler Trägerschaft sind sowie ihre Tochterunternehmen.
- 5 Die Freie und Hansestadt Hamburg wird vom IT-Dienstleister Dataport mit Sitz in Schleswig-Holstein versorgt.
- 6 IW-Consult, Vitako (2022): Die Bedeutung der Vitako-Mitgliedsunternehmen, S. 5
- 7 Die Gemeindeprüfanstalt Nordrhein-Westfalen veröffentlicht Kennzahlen aus der überörtlichen Finanzprüfung von Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, Quelle: GPA NRW, Benchmark-Sets: kleine und kreisangehörige Kommunen (2020); Große und kreisangehörige Kommunen (2022); mittlere kreisangehörige Kommunen (2022); IT-Bericht 2021 Stadt Aachen
- 8 Statistisches Bundesamt (Destatis) (2021), Fachserie 14 Reihe 6 Personal des öffentlichen Dienstes, S. 15, „Anzahl der Mitarbeitenden in kommunalen Kernhaushalten“
- 9 Die Schätzung findet unter der Annahme statt, dass die IT-Kosten sich nicht signifikant zwischen den Bundesländern unterscheiden.
- 10 Bitkom, IDC (2022) ITK-Marktzahlen.
- 11 Außerdem bietet auch das Thüringer Landesrechenzentrum IT-Dienstleistungen für Kommunen an. Als dem Thüringer Finanzministerium nachgeordnete Oberbehörde besteht allerdings keine kommunale Beteiligung, weshalb es in der Analyse nicht berücksichtigt wird.
- 12 Webseite: [News der AKDB](#) (zuletzt abgerufen am 07.11.2022).
- 13 Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin (2017): EGovG BiN Mini-Kommentar zum Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin), S. 10.
- 14 Verband kommunaler Unternehmen e.V. (2018), Rechtsformen der kommunalen Unternehmen der Abfallwirtschaft und Stadtreinigung.
- 15 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), § 108 Ausnahmen bei öffentlich-öffentlicher Zusammenarbeit.

Impressum

WIK Wissenschaftliches Institut für
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Deutschland
Tel.: +49 2224 9225-0
Fax: +49 2224 9225-63
E-Mail: info@wik.org
www.wik.org

Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

Geschäftsführerin und Direktorin	Dr. Cara Schwarz-Schilling
Direktor	Alex Kalevi Dieke
Direktor	
Abteilungsleiter Netze und Kosten	Dr. Thomas Plückebaum
Direktor	
Abteilungsleiter Regulierung und Wettbewerb	Dr. Bernd Sörries
Leiter der Verwaltung	Karl-Hubert Strüver
Vorsitzender des Aufsichtsrates	Dr. Thomas Solbach
Handelsregister	Amtsgericht Siegburg, HRB 7225
Steuer-Nr.	222/5751/0722
Umsatzsteueridentifikations-Nr.	DE 123 383 795

Bildnachweis Titelseite: © VALENTYN VOLKOV

November 2022