

IT-Dienstleistungen für Kommunen: Anbieter, Wettbewerb, Innovation

Autoren:

Annette Hillebrand

Jana Stuck

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

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Trends	2
3	Marktüberblick	5
3.1	Marktvolumen	6
3.2	Marktüberblick kommunale IT-Dienstleister	6
3.3	Marktüberblick GovTech Start-ups	9
4	Kommunale Beschaffungsprozesse und IT-Vergabe	11
5	Chancen und Herausforderungen	13
5.1	Kommunen	13
5.2	Kommunale IT-Dienstleister	14
5.3	GovTech Start-ups	16
6	Fazit	17

Abbildungen

Abbildung 1: Mit welchen IT-Dienstleistern arbeiten Sie bisher zusammen?	5
Abbildung 2: Anzahl Kommunaler IT-Dienstleister je Bundesland	6
Abbildung 3: Rechtsform kommunaler IT-Dienstleister	7
Abbildung 4: Anzahl der Mitarbeitenden im Unternehmen	8
Abbildung 5: Umsatzanteile von 33 kommunalen IT-Dienstleistern	8
Abbildung 6: Gründungsjahr der GovTech Start-ups	9
Abbildung 7: Geschäftsfelder der GovTech Start-ups	10
Abbildung 8: Zielgruppe der GovTech Start-ups	10
Abbildung 9: Referenzprojekt mit der kommunalen Ebene	11
Abbildung 10: Beispielhafter Ablauf eines Smart-City-Projektes in einer Kommune	12

Tabellen

Tabelle 1: Chancen und Herausforderungen für Kommunen	14
Tabelle 2: Chancen und Herausforderungen für kommunale IT-Dienstleister	15
Tabelle 3: Chancen und Herausforderungen für GovTech Start-ups	16

Innovationsbeispiele

Innovationsbeispiel 1: Smart City Challenge	5
Innovationsbeispiel 2: KI im Stadtarchiv Heilbronn	9
Innovationsbeispiel 3: GovTechHH – eine Venture Client Unit im öffentlichen Sektor	11
Innovationsbeispiel 4: Rahmenvertrag zwischen dem kommunalen IT-Dienstleister eGo-Saar und dem Start-up Polyteia	17

1 Einleitung

Die digitale Transformation ist für die über 11.000 Kommunen in Deutschland eine große Herausforderung. Bis Ende 2022 müssen die Kommunen laut dem Onlinezugangsgesetz digitale Verwaltungsleistungen anbieten. Die Umsetzung hängt jedoch weit hinterher. Weiterreichende kommunale Digitalisierungsstrategien für smarte Städte und digitale Regionen bieten zahlreiche Innovationsmöglichkeiten. Die Corona-Pandemie, Klimaschutzmaßnahmen und die Energiekrise verstärken zurzeit den Kosten- und Innovationsdruck auf die Kommunalverwaltungen.

Diese Studie untersucht die Marktstruktur von IT-Dienstleistungen für Kommunen. Seit den 1960er-Jahren übernehmen kommunale IT-Dienstleister, also zumeist ausgegründete kommunale Unternehmen, die IT-Versorgung von meist benachbarten Kommunen. Durch interkommunale Zusammenarbeit, zunehmende Fusionen und Kooperation der kommunalen IT-Dienstleister entstehen größere Unternehmen, die teils Kommunen ganzer Bundesländer versorgen. Gleichzeitig wächst die Initiative der Politik, die Zusammenarbeit von innovativen jungen Unternehmen, sogenannten GovTech Start-ups (Government Technology), und der öffentlichen Verwaltung zu stärken. Die vorliegende Studie betrachtet daher folgende Fragen:

- Wie viele Anbieter für IT-Dienstleistungen für Kommunen gibt es? Welche Rechtsformen und Eigentumsstrukturen haben sie? Welche Produkte bieten sie an?
- Wie ist die Innovationstätigkeit im Markt? Welche Rolle spielen Beschaffungsprozesse und Vergabeverfahren für den Zugang von kommunalen und privaten IT-Dienstleistern zu Aufträgen?

Neben einer Auswertung der relevanten Fachliteratur basiert die Studie auf der empirischen Analyse von 59 kommunalen IT-Dienstleistern und 163 GovTech Start-ups. Im September 2022 diskutierten Experten aus Kommunen, kommunalen IT-Dienstleistern, Start-ups und mittelständischen Unternehmen in einem Online-Workshop des WIK – Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, wie die Innovationstätigkeit der öffentlichen Verwaltung gesteigert werden kann. Darüber hinaus wurden 13 Experteninterviews mit Vertretern aus Kommunen, von kommunalen IT-Dienstleistern, Start-ups und Verbänden geführt. Wir bedanken uns herzlich bei unseren Gesprächspartnern:

- Professor Dr. Andreas Engel, Geschäftsführer & Karl-Josef Konopka, Geschäftsführer, KDN
- Paulo Kalkhake, Projektleitung GovTechHH, Freie und Hansestadt Hamburg
- Nicole Kuprat, Vorstandsvorsteherin & Dirk Gros, Bereichsleiter Verfahren, Anwenderbetreuung, ego MV – Zweckverband Elektronische Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern
- David Latz, Gründer und Geschäftsführer, ShiftDigital Government Solutions GmbH
- Thomas Lehr, Gründer und Geschäftsführer, Ivicos
- Patricia Okello, Gründerin
- Andrew Parzinski, Fachbereichsleiter Geoinformation, SIT – Südwestfalen IT
- Wolfgang Pauels, Chief Digital Officer, Stadt Aachen
- Bernd Schäfer & Daniel Stöhlker, Komm.ONE
- Tobias Schock, Referent für Wirtschaftsförderung, Gemeinde Kirchheim bei München
- Martin Schultheiß, Bereichsleiter Informationsmanagement, Vitako - Bundes-Arbeitsgemeinschaft der kommunalen IT-Dienstleister
- Norbert Wichmann, Leiter Kommunikation und Marktentwicklung, KID Magdeburg
- Lars Zimmermann, Co-Founder & Mitglied des Vorstands, GovTech Campus Deutschland

Die Verantwortung für die Inhalte liegt allein bei den Autorinnen.

Das folgende 2. Kapitel erläutert fünf wichtige Trends, die auf die kommunale IT einwirken. Kapitel 3 gibt einen Überblick über das Marktvolumen und die Anbieter für IT-Dienstleistungen für Kommunen. In Kapitel 4 werden die kommunalen Beschaffungsprozesse und die Vergabe von IT-Projekten beleuchtet und Kapitel 5 betrachtet die Chancen und Herausforderungen für Kommunen, kommunale IT-Dienstleistungen und GovTech Start-ups. In Kapitel 6 ziehen wir ein Fazit.

2 Trends

Ökonomische Herausforderungen erfordern innovative Kommunen

Die Corona-Pandemie hatte in den vergangenen Jahren große Auswirkungen auf die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung. Viele kommunale Ämter wurden für Bürgerinnen und Bürger geschlossen und die Arbeit der Mitarbeitenden nach Möglichkeit ins Home-Office verlagert. Etwa die Hälfte der Kommunen gab in einer repräsentativen Befragung an, dass die Corona-Pandemie die Digitalisierung in der Kommunalverwaltung beschleunigt hat (52 % der Kommunen). Es ist sowohl die Akzeptanz bei den Mitarbeitenden gestiegen (66 %) als auch die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger (58 %).¹ Gleichzeitig sind in den Kommunalhaushalten Mindererträge, z. B. bei Gewerbesteuern und Gebühreneinnahmen und Mehraufwendungen, z. B. bei der Umsetzung von Schutzmaßnahmen entstanden.

Der Klimawandel hat bereits heute direkte Auswirkungen auf Städte und Gemeinden. Zunehmende Extremwetterereignisse wie Starkregen und Hitze- sowie Dürreperioden erfordern von den Kommunen lokale Klimafolgenanpassungen und Vorsorgekonzepte. Ein großer Teil der Treibhausgasemissionen wird in Städten und Gemeinden erzeugt, beispielsweise in den Sektoren Energie, Gebäude und Verkehr. Daher sind die Kommunen im Klimaschutz wichtige Akteure. In einer Befragung von Kommunen ab 50.000 Einwohnenden nennen 61 % der (Ober-)Bürgermeister Klimaschutz als wichtigste Aufgabe der eigenen Stadt.² In den Digitalisierungsstrategien der Kommunen ist der Klimaschutz bisher jedoch selten ein zentraler Aspekt (6 % der Kommunen mit Digitalisierungsstrategie). Insgesamt berücksichtigen jedoch 57 % der Kommunen mindestens einzelne Aspekte des Klimaschutzes in ihrer Digitalisierungsstrategie.³ Gute Beispiele⁴ zeigen, wie Kommunen mit einer intelligenten Straßenbeleuchtung oder smarten Quartierskonzepten Energie und andere Ressourcen einsparen können. Auch durch die aktuelle Energiekrise nimmt die Bedeutung von solchen Smart-City-Projekten weiter zu.

Interne Verwaltungsdigitalisierung für effiziente Kommunalverwaltungen

Die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die Verwaltung steigen. Der Nachholbedarf der Verwaltung bei der Digitalisierung wurde durch die Corona-Pandemie deutlich aufgezeigt: 88 % der Führungsspitzen aus Wirtschaft und Politik sowie 50 % der Bürgerinnen und Bürger sehen einen Nachholbedarf bei den Behörden.⁵ Das im Jahr 2017 in Kraft getretene Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet

¹ Vgl. Dieke A., Hillebrand A., Papen M-C., Söllner C. (2022): Kommunale Herausforderungen digital meistern. Repräsentative Kommunalstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, S. 17

² Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2022): OB-Barometer 2022, S. 1

³ Vgl. Dieke A., Hillebrand A., Papen M-C., Söllner C. (2022): Kommunale Herausforderungen digital meistern. Repräsentative Kommunalstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, S. 19

⁴ Vgl. Smart City Navigator des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) im Rahmen der Initiative Stadt.Land.Digital www.smart-city-navigator.de (abgerufen am 08.12.2022)

⁵ Vgl. European Center for Digital Competitiveness (Hrsg.) (2021): Digitalreport 2021, Berlin, S. 16f.

Behörden dazu, den Zugang zu ihren Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch elektronisch anzubieten. Die digitalen Verwaltungsleistungen werden nach dem „Einer-für-Alle-Prinzip“ (EfA-Prinzip) arbeitsteilig von den Bundesländern entwickelt. Das bedeutet, dass entwickelte Verwaltungsleistungen von anderen Ländern und Kommunen nachgenutzt werden können. Die Genossenschaft govdigital eG wurde vom IT-Planungsrat mit der Entwicklung des EfA-Marktplatzes beauftragt. Im Juni 2022 wurde die Beta-Version veröffentlicht. Länder, Kommunen und öffentliche IT-Dienstleister können EfA-Leistungen über die Genossenschaft govdigital oder den FIT-Store der Föderale IT-Kooperation als Inhouse-Vergabe (Vergabe ohne öffentliche Ausschreibung) beziehen. Die Lösungen werden weitgehend als Software-as-a-Service (SaaS) von IT-Dienstleistern für alle zur Weiternutzung entwickelt und das Softwaresystem betrieben.

Schätzungen gehen davon aus, dass die Realisierung des Onlinezugangsgesetzes insgesamt 46.600 IT-Fachkräfte bei Bund, Ländern und Kommunen bindet. Der überwiegende Teil der IT-Fachkräfte wird erst in der späteren Phase für die Wartung und den Betrieb der Verwaltungsleistungen vor Ort benötigt. Ein Teil davon kann an externe Dienstleister ausgelagert werden, mindestens 33.000 IT-Fachkräfte müssten nach Schätzungen jedoch direkt bei der öffentlichen Verwaltung angesiedelt sein.⁶ Das wird den bereits bestehenden Fachkräftemangel bei den Kommunen und kommunalen IT-Dienstleistern weiter verschärfen.

Das Onlinezugangsgesetz konzentriert sich auf die Digitalisierung der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürger. Die Prozesse innerhalb der Verwaltung und die Arbeit der Fachämter können davon unberührt sein. Beispielsweise kann das dazu führen, dass Bürger über ein Online-Formular Leistungen beantragen, dieses als PDF-Datei an den zuständigen Sachbearbeitenden versendet wird und der Prozess von da an unverändert analog stattfindet. Dementsprechend ist das Onlinezugangsgesetz nur ein erster Schritt zur digitalen Verwaltung. Darüber hinaus gibt es ein großes Umsetzungsdefizit beim Onlinezugangsgesetz. Schätzungsweise wird lediglich ein Drittel der Leistungen fristgerecht in mindestens einer Kommune online sein. Im EfA-Marktplatz werden im November 2022 nur 24 EfA-Leistungen angeboten.⁷

Verwaltungscloud schafft neue Geschäftsmodelle

Cloud-Technologien bieten für Unternehmen und Verwaltungen vielfältige Vorteile wie eine höhere Flexibilität, Effizienz, Produktivität und Skalierbarkeit und sind die Voraussetzung für SaaS-Dienstleistungen. Während Cloudlösungen in der Wirtschaft bereits etabliert sind, werden sie in der öffentlichen Verwaltung noch wenig genutzt. Besonders die Konformität mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) ist eine Herausforderung. Laut einer Befragung haben bis Ende 2021 nur 19 % der Kommunen eine Cloudlösung eingeführt.⁸

Im Oktober 2020 hat der IT-Planungsrat die Deutsche Verwaltungscloud-Strategie im Sinne einer Multi-Cloud beschlossen, die eine interoperable sowie modulare föderale Cloud-Infrastruktur etabliert.⁹ Dazu schafft der IT-Planungsrat interoperable Standards und offene Schnittstellen für Cloudlösungen der

⁶ Vgl. Holler, F., Schuster, F. (2021): Verwaltung digital – doch wer macht's?, Public Governance Frühjahr 2021 S. 6 ff.

⁷ Vgl. <https://mp.govdigital.de/> (zuletzt abgerufen am 28.11.2022)

⁸ Vgl. Köppl, C., Fulde, M., O'Swald J. (2021): Verwaltung in Krisenzeiten II - Eine Bestandsaufnahme der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Öffentlichen Dienst im Jahr 2021, S. 26

⁹ Vgl. IT-Planungsrat (2020): Deutsche Verwaltungscloud-Strategie, Version 1.4.1 vom 17. November 2020

öffentlichen Verwaltung. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) hat die Genossenschaft govdigital damit beauftragt, ein Minimal Viable Product (MVP), ein Test-Produkt mit einem minimalen Funktionsumfang, das mithilfe der Kunden weiterentwickelt wird, für eine künftige Koordinierungsstelle der Deutschen Verwaltungscloud zu bauen. Cloud-Standorte können sowohl Rechenzentren von Bund, Ländern und Kommunen als auch externe Dienstleister sein, die die definierten Standards einhalten. Durch die Vereinheitlichung der Anforderungen wird mehr Wettbewerb sowie ein attraktiverer Markt für Softwarelieferanten geschaffen, so das Ziel, der die Verhandlungsposition der öffentlichen Verwaltung stärkt. Damit kann auch die Abhängigkeit gegenüber einzelnen Anbietern reduziert und die digitale Souveränität gestärkt werden.

Experten rechnen damit, dass die Kommunalverwaltungen die Fachverfahren in den nächsten fünf Jahren in die Verwaltungscloud auslagern werden. Das wird große Auswirkungen auf die Geschäftsmodelle der kommunalen IT-Dienstleister haben. Die Nachfrage nach Cloud-Provider und Serviceintegratoren steigt.

Erhöhte IT-Sicherheit, um Cyberbedrohungen zu begegnen

Mehrere IT-Sicherheitsvorfälle in Kommunen bekräftigen die Bedrohung durch Cyberkriminalität. Der Landkreis Anhalt-Bitterfeld hat im Juli 2021 den ersten Cyber-Katastrophenfall einer Kommune ausgerufen. Nach einem Ransomware-Angriff (Verschlüsselung von Daten und darauffolgende Erpressung mit Vernichtung der Entschlüsselungsmaterialien und Veröffentlichung von Daten) waren bürgernahe Dienstleistungen über 207 Tage nicht oder nur eingeschränkt verfügbar. Das betraf unter anderem die Auszahlung von Elterngeld, Arbeitslosen- und Sozialgeld und die Kfz-Zulassung. Bund und Länder haben Angebote zur Unterstützung der Kommunen geschaffen. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) startete beispielsweise im Jahr 2022 die Roadshow Kommunen, die gemeinsam mit interessierten Ländern Kommunen für die Cyber-Bedrohungslage sensibilisiert.

IT-Sicherheit ist eine grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche digitale Transformation. Sie erfordert von den Kommunalverwaltungen, den kommunalen Unternehmen und beauftragten Dienstleistern die Gewährleistung der Schutzziele Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit.

Zusammenarbeit mit externen Innovatoren stärken

Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung erfordert technologische sowie organisatorische Innovationen. Es wird zunehmend diskutiert, wie die öffentliche Verwaltung besser mit externen Innovatoren wie Start-ups zusammenarbeiten kann. Die Bundesregierung hat im Juli 2022 die Start-up-Strategie beschlossen, um das Start-up-Ökosystem zu stärken. Darin formuliert sie unter anderem das Ziel, Start-ups im öffentlichen Auftragswesen stärker zu berücksichtigen und führt sechs Maßnahmen zur Zielerreichung auf. Auch der 2021 gegründete GovTech Campus¹⁰ will die Zusammenarbeit von Verwaltung, Wissenschaft und Technologie-Szene fördern. Außerdem gibt es unterschiedliche Aktivitäten der Bundesländer, wie das Innovationslabor InnoLab_bw in Baden-Württemberg¹¹ und den virtuellen Marktplatz für Smart-Region-Lösungen in Hessen¹².

¹⁰ Initiatoren sind das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), die Bundesländer Hamburg und Hessen, das Fraunhofer-Institut FOKUS, Public GmbH, Bundesagentur für Sprunginnovationen SPRIN-D, die Eclipse Foundation, und Metantix. Es gibt derzeit einen Standort in Berlin.

¹¹ Vgl. <https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/themen/innovationslabor/> (abgerufen am 08.12.2022)

¹² Vgl. <https://www.smarte-region-hessen.de/transfer-austausch/virtueller-marktplatz/> (abgerufen am 08.12.2022)

Das derzeitige Angebot von Start-ups für Kommunen sowie die Chancen und Herausforderungen einer Zusammenarbeit werden in den folgenden Kapiteln diskutiert. Es existieren unterschiedliche Maßnahmen und Initiativen, um die Zusammenarbeit mit Start-ups in der kommunalen Ebene trotz vergaberechtlichen Herausforderungen zu etablieren.

Innovationsbeispiel 1: Smart City Challenge

Kommune: Leipzig, Sachsen
 Größe der Kommune: Ca. 600.000 Einwohnende
 Beteiligte Akteure: Stadt Leipzig, Digital Campus Leipzig, Smart Infrastructure Hub Leipzig, Gründer, Start-ups, Studierende, Unternehmen

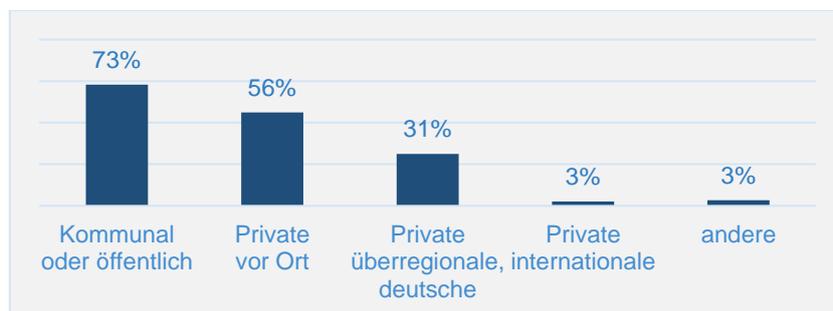
Die Stadt Leipzig richtet einen jährlichen Innovationswettbewerb aus, um innovative Lösungen für vorgegebene Fragestellungen zu finden. Zunächst definiert die Stadt dazu drei kommunale Herausforderungen und ruft potenzielle Anbieter wie Gründer, Start-ups, Studierende und Unternehmen zum Einreichen ihrer Ideen und Lösungsansätze auf. Jeweils die drei besten Lösungsansätze werden dann gemeinsam mit der Stadtverwaltung weiterentwickelt und die beste Idee schließlich erprobt und umgesetzt. Auf diese Weise gibt es bereits drei mögliche Vergleichsangebote, die in ein Vergabeverfahren einfließen können. Die Smart City Challenge schafft einen offenen Wettbewerb zwischen allen Anbietern, um die innovativste Lösung zu finden.

Link: <https://digitalcampus.leipzig.de/sccl-2022/>

3 Marktüberblick

Kommunen arbeiten in ihrer digitalen Transformation mit verschiedenen Anbietern zusammen. Die Mehrheit der Kommunen (73 %) arbeitet laut einer repräsentativen Befragung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz mit kommunalen oder öffentlichen IT-Dienstleistern zusammen. 56 % der Kommunen beauftragen private IT-Dienstleister vor Ort und 31 % beauftragen private, überregionale deutsche Dienstleister. Lediglich 3 % der Kommunen haben direkt mit privaten internationalen IT-Dienstleistern zusammengearbeitet.¹³

Abbildung 1: Mit welchen IT-Dienstleistern arbeiten Sie bisher zusammen?



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

¹³ Vgl. Dieke A., Hillebrand A., Papen M-C., Söllner C. (2022): Kommunale Herausforderungen digital meistern. Repräsentative Kommunalstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, S. 11

3.1 Marktvolumen

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.¹⁴

Um auf das gesamte Marktvolumen von IT-Dienstleistungen für Kommunen 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.¹⁵ Laut statistischem Bundesamt waren 2020 rund 1,2 Millionen Beschäftigte in der kommunalen Verwaltung tätig.¹⁶ 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.¹⁷

3.2 Marktüberblick kommunale IT-Dienstleister

Kommunale IT-Dienstleister sind ausgegründete Unternehmen, die teilweise oder ausschließlich in kommunaler Trägerschaft sind. Sie unterstützen ihre Mitglieds-Kommunen bei der Erfüllung ihrer IT-Aufgaben. In einer empirischen Analyse haben wir 59 kommunale IT-Dienstleister in 16 Bundesländern identifiziert und ihre Rechtsformen, Eigentumsstrukturen, Umsatzdaten und ihr Angebot untersucht.

Abbildung 2: Anzahl Kommunaler IT-Dienstleister je Bundesland



Quelle: WIK-Recherche (N=60, Mehrfachnennung von Dataport)

¹⁴ Vgl. IW-Consult, Vitako (2022): Die Bedeutung der Vitako-Mitgliedsunternehmen, S. 5

¹⁵ 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

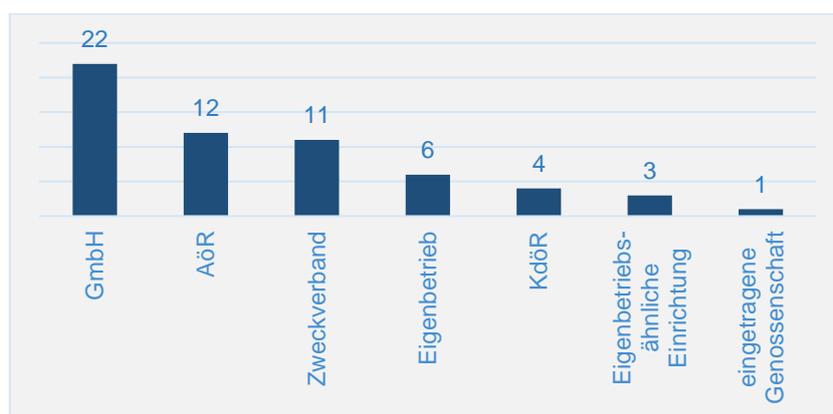
¹⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) (2021), Fachserie 14 Reihe 6 Personal des öffentlichen Dienstes, S. 15, „Anzahl der Mitarbeitenden in kommunalen Kernhaushalten“

¹⁷ Die Schätzung findet unter der Annahme statt, dass die IT-Kosten sich nicht signifikant zwischen den Bundesländern unterscheiden.

Die Marktstruktur der kommunalen IT-Dienstleister ist historisch gewachsen. Viele der heute aktiven kommunalen Unternehmen stammen aus den 1960er- und frühen 1970er-Jahren, der Gründungsphase von kommunalen IT-Dienstleistern bzw. kommunalen Gebietsrechenzentren (KGRZ). Die letzten Jahrzehnte wurden von Konsolidierung und Fusionen der Anbieter geprägt, die in einigen Bundesländern bereits weiter fortgeschritten sind. Grundlage ist die gesetzlich geschaffene Möglichkeit, dass Gemeinden verpflichtende oder andere Aufgaben gemeinsam wahrnehmen können, um Dopplungen zu vermeiden, personelle Ressourcen effizient zu nutzen und Kommunen mit geringem Haushaltsvolumen mehr Digitalisierung zu ermöglichen.

Die Marktstruktur unterscheidet sich erheblich zwischen den Bundesländern. In acht Bundesländern sind mehrere regionale kommunale IT-Dienstleister aktiv. Besonders Nordrhein-Westfalen hat eine sehr heterogene Marktstruktur. 18 kommunale IT-Dienstleister versorgen jeweils benachbarte Kommunen. In Niedersachsen sind sechs kommunale IT-Dienstleister aktiv und in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen fünf. Jeweils vier kommunale IT-Dienstleister versorgen die Kommunen in Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz und im Saarland und in Bremen sind jeweils zwei kommunale Unternehmen für die kommunale IT zuständig. In Berlin und Bayern gibt es hingegen bereits seit den 1970er-Jahren dominierende kommunale IT-Dienstleister. Das ITDZ Berlin wurde 1969 gegründet und seit 2018 sind Behörden und Einrichtungen der Berliner Verwaltung zur Abnahme der Leistungen verpflichtet.¹⁸ In Bayern wurde die AKDB 1971 als landesweite Anstalt öffentlichen Rechts gegründet. Laut Unternehmensangabe hatte sie 2016 in Bayern einen Marktanteil von 60 %. Weitere Anbieter in Bayern sind Eigenbetriebe einzelner Städte, kleinere IT-Dienstleister und Tochterunternehmen der AKDB. In weiteren Bundesländern entstanden mit der Zeit aus Fusionen von mehreren regionalen Anbietern landesweite Unternehmen. 2004 schlossen sich mehrere Betriebe zu Dataport zusammen, welches heute IT-Dienstleister der Länder Hamburg, Schleswig-Holstein, Bremen und Sachsen-Anhalt sowie der Kommunen in Schleswig-Holstein ist. 2008 fusionierten fünf kommunale Gebietsrechenzentren in Hessen zum landesweiten Anbieter ekom21 und in Baden-Württemberg fusionierten 2018 vier kommunale IT-Dienstleister zu Komm.ONE. Der Zweckverband DIKOM bündelt unter Beteiligung des Landes seit 2020 die IT-Dienstleistung für Kommunen in Brandenburg.

Abbildung 3: Rechtsform kommunaler IT-Dienstleister

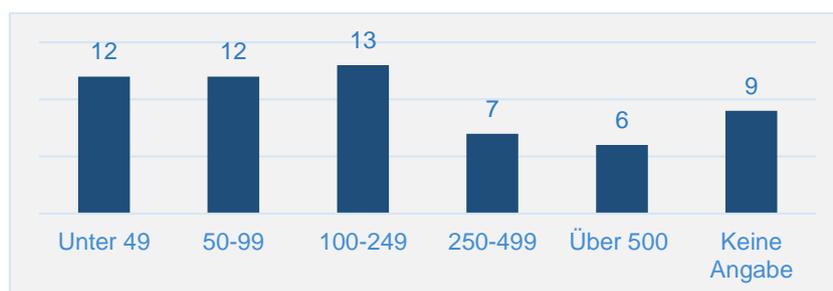


Quelle: WIK-Recherche (N=59)

¹⁸ Vgl. Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin (2017): EGovG BiN Mini-Kommentar zum Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin), S. 1

Die kommunalen IT-Dienstleister sind in unterschiedlichen Rechtsformen organisiert (Abbildung 3). Es gibt 22 Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHs), zwölf Anstalten öffentlichen Rechts (AöR) und elf Zweckverbände. Sechs Kommunen haben Eigenbetriebe für ihre IT und drei eigenbetriebsähnliche Einrichtungen. Weitere vier Unternehmen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts (KdöR) und eine ist eine eingetragene Genossenschaft. Die Rechtsformen unterscheiden sich in ihrer Eigenständigkeit von ihren kommunalen Trägern. Während die Kommune die Geschäftstätigkeit der Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen maßgeblich mitbestimmen kann, sind die Anstalten öffentlichen Rechts und Gesellschaften mit beschränkter Haftung eigenständiger.

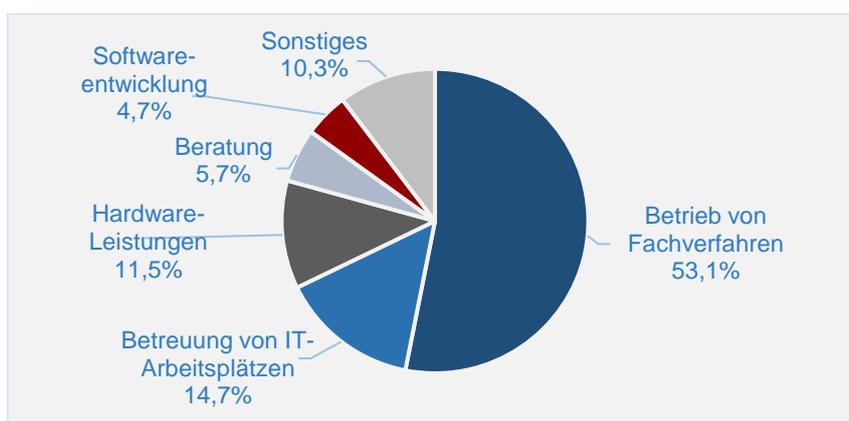
Abbildung 4: Anzahl der Mitarbeitenden im Unternehmen



Quelle: WIK-Recherche (N=59)

Die Unternehmen unterscheiden sich weiterhin in ihrer Größe (Abbildung 4). Zwölf kommunale IT-Dienstleister haben weniger als 49 Mitarbeitende und zwölf haben zwischen 50 und 99 Mitarbeitende. Bei 13 Unternehmen liegt die Anzahl an Mitarbeitenden zwischen 100 und 249. Sieben kommunale IT-Dienstleister haben zwischen 250 und 499 und sechs Unternehmen über 500 Mitarbeitende. Dataport (Schleswig-Holstein) ist mit über 3.000 Mitarbeitenden der größte IT-Dienstleister, gefolgt von Komm.ONE (Baden-Württemberg) mit rund 1.600 und der AKDB (Bayern) mit rund 960 Mitarbeitenden.

Abbildung 5: Umsatzanteile von 33 kommunalen IT-Dienstleistern



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

Das Leistungsportfolio der kommunalen IT-Dienstleister unterscheidet sich zwischen den Eigenbetrieben, die in der Regel Full-Service-Anbieter sind und den großen GmbHs, die sich teilweise stärker spezialisiert haben. Die wichtigste Aufgabe der kommunalen IT-Dienstleister ist der Betrieb von Fachverfahren, der 53,1 % des Umsatzanteils ausmacht. Die Betreuung von IT-Arbeitsplätzen (14,7 %) und

Hardware-Leistungen (11,5 %) kommen an zweiter und dritter Stelle. Währenddessen sind die Beratung (5,7 %) und Softwareentwicklung (4,7 %) im Schnitt weniger relevante Zweige des Geschäftsmodells.¹⁹

3.3 Marktüberblick GovTech Start-ups

Bund und Länder fördern zunehmend die Zusammenarbeit von öffentlichen Auftraggebern und Start-ups durch Fördermittel, Wettbewerbe, Marktplätze oder auch Innovationszentren mit dem Ziel, die Innovationskraft der öffentlichen Verwaltung zu stärken. Start-ups sind Unternehmen, die jünger als zehn Jahre sind, skalierbare, digitale Lösungen anbieten und innovativ in ihren Produkten, Dienstleistungen oder Geschäftsmodellen sind. In einer empirischen Analyse haben wir 163 GovTech Start-ups mit Hauptsitz in Deutschland betrachtet und deren Geschäftsfelder und Zusammenarbeit mit Kommunen analysiert. GovTech (kurz für Government Technology) beschreibt digitale Lösungen, die Anwendung bei öffentlichen Auftraggebern finden.

Abbildung 6: Gründungsjahr der GovTech Start-ups



Quelle: WIK-Recherche (N=162)

Die Anzahl an Gründungen von GovTech Start-ups hat in den vergangenen Jahren zugenommen (Abbildung 6). Die niedrigere Anzahl in den Jahren 2020 und 2021 kann an der geringeren Bekanntheit von neuen Start-ups liegen.

Innovationsbeispiel 2: KI im Stadtarchiv Heilbronn

Kommune: Heilbronn, Baden-Württemberg

Größe der Kommune: Ca. 129.000 Einwohnende

Beteiligte Akteure: Stadtverwaltung Heilbronn, Stadtarchiv Heilbronn, Unternehmen fuefnsieben, Start-up The Chainless

Das Softwareunternehmen fuefnsieben integrierte die Bilderkennungssoftware des Start-ups in die Datenbank des Heilbronner Stadtarchivs. Die künstliche Intelligenz versieht den digitalen Fotobestand mit Schlagworten, wodurch es besser recherchierbar wird. Dadurch, dass die KI-Software in das bestehende System integriert wurde, mussten die Mitarbeitenden des Stadtarchivs kein neues Programm erlernen. Die Bilderkennung unterstützt die Mitarbeitenden und erleichtert ihre Arbeit.

Link: <https://www.de.digital/DIGITAL/Redaktion/DE/Newsletter/Stadt.Land.Digital/NL-Elemente/nl-01-22-interview-mit-thomas-und-laue-miriam-eberlein.html>

¹⁹ Vgl. Vitako (2021): Vitako Aktuell 01/2021 Digitale Schulen, S. 34

Die GovTech Start-ups sind in vielen Geschäftsfeldern aktiv und decken dabei das gesamte Aufgabengebiet von Kommunen ab. Schwerpunkte zeigen sich bei Lösungen für die digitale Verwaltung und innovativen Produkte für mehr Klimaschutz. In den speziellen Bereichen der kommunalen Versorger (Wasser, Abwasser und Entsorgung) ist die Anzahl aktiver Start-ups hingegen geringer.

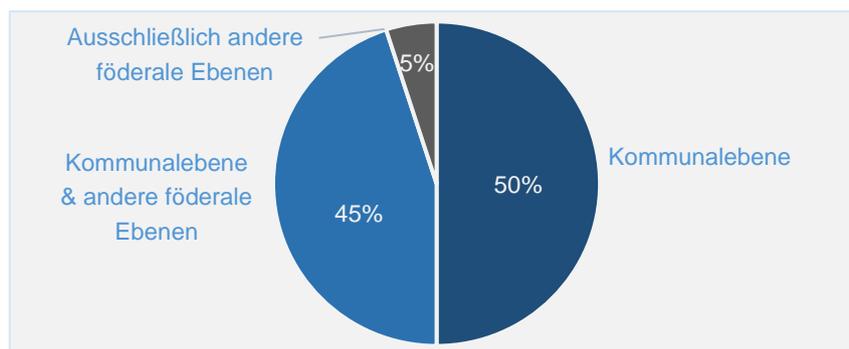
Abbildung 7: Geschäftsfelder der GovTech Start-ups



Quelle: WIK-Recherche (N=163, Mehrfachnennungen)

Abbildung 8 zeigt, welche föderale Ebene die Zielgruppe der GovTech Start-ups ist. Kommunen und kommunale Unternehmen sind die einzige Zielgruppe der Hälfte der untersuchten Start-ups. Weiterhin bieten 45 % der Start-ups Produkte und Dienstleistungen unter anderem für die Kommunalebene an. Das bedeutet, dass Kommunen bei 95 % der betrachteten GovTech Start-ups Teil der Zielgruppe sind.

Abbildung 8: Zielgruppe der GovTech Start-ups



Quelle: WIK-Recherche (N=163)

In Abbildung 9 ist dargestellt, wie viele der Start-ups kommunale Referenzen veröffentlicht haben und falls ja, mit welchem Akteur sie zusammenarbeiten. 58 % der GovTech Start-ups haben ein Beispielprojekt aus der kommunalen Ebene veröffentlicht. Rund ein Drittel der Start-ups, die die Kommunalebene zu ihrer Zielgruppe zählen, verfügt dementsprechend (noch) nicht über eine kommunale Referenz.

Abbildung 9: Referenzprojekt mit der kommunalen Ebene



Quelle: WIK-Recherche (N=163)

4 Kommunale Beschaffungsprozesse und IT-Vergabe

Die Beauftragung von privatwirtschaftlichen Unternehmen und IT-Dienstleistern durch öffentliche Auftraggeber unterliegt den Vorschriften des einheitlichen europäischen Vergaberechts. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge müssen die Grundsätze Transparenz des Verfahrens, Wirtschaftlichkeit, Verhältnismäßigkeit, Berücksichtigung von Qualität, Innovationen sowie soziale- und umweltbezogene Aspekte und Beachtung von Interessen mittelständischer Unternehmen beachtet werden.²⁰ Im ersten Halbjahr 2021 betrug der gesamte Auftragswert von öffentlichen Auftraggebern auf kommunaler Ebene 15,75 Mrd. Euro. Das sind 29,83 % des gesamten Beschaffungsvolumen aller föderalen Ebenen. Davon wurden Aufträge im Wert von 8,51 Mrd. Euro oder 42,36 % an kleine und mittlere Unternehmen vergeben.²¹ Einen Großteil der Aufträge dürften Planungs- und Bauvorhaben ausmachen, die Höhe des Auftragswerts von IT-Dienstleistungen nur für Kommunen wird nicht veröffentlicht.

Innovationsbeispiel 3: GovTechHH – eine Venture Client Unit im öffentlichen Sektor

Kommune: Freie und Hansestadt Hamburg, Hamburg

Größe der Kommune: Ca. 1,9 Millionen Einwohnende

Beteiligte Akteure: Hamburger Verwaltung, Start-up-Szene

Die Hamburger Verwaltung hat im April 2022 die Einheit GovTechHH geschaffen, die die Verwaltung mit Start-ups vernetzt. Die Einheit identifiziert Problemstellungen in den Fachbereichen der Verwaltung und sucht nach passenden Start-up-Lösungen. Seit Projektstart wurden über 500 Ideen und Bedarfe der Fachabteilungen erfasst. Die Einheit begleitet den gesamten Prozess von der Bedarfserhebung, der Marktanalyse zum Beschaffungsprozess, Bietergesprächen und bis zur rechtssicheren Vergabe. Sie bringt Fachwissen über eine innovationsoffene Vergabe mit einem Marktüberblick über technische Innovationen und GovTech-Anbieter zusammen und ist der zentrale Ansprechpartner für die Verwaltung und Start-ups. So schafft die Einheit einen neuen Zugang zu Technologien und Innovation für die Verwaltung und öffnet die Verwaltung für neue Anbieter

Link: <https://digital.hamburg.de/digitale-stadt/govtechh-11008>

²⁰ Vgl. § 97 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245)

²¹ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2022): Vergabestatistik – Bericht für das erste Halbjahr 2021, S. 24

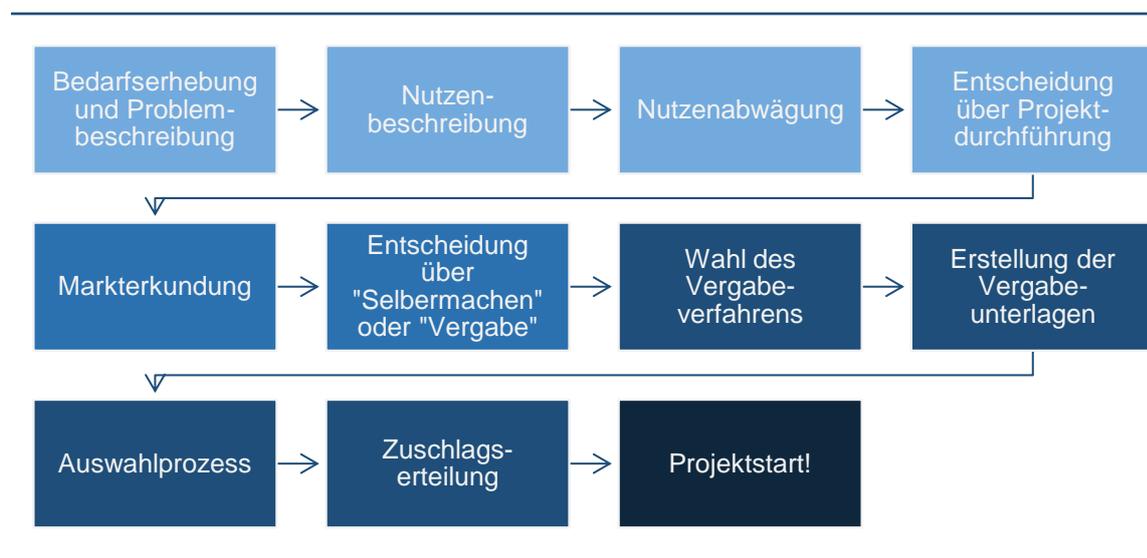
Kommunale IT-Dienstleister sind in der Regel Inhouse-fähig. Das bedeutet, dass Aufträge an die kommunalen Unternehmen ohne öffentliche Ausschreibung vergeben werden. Dazu müssen sie folgende Kriterien erfüllen:²²

1. Die Kommune übt eine ähnliche Kontrolle über den kommunalen IT-Dienstleister wie über seine eigenen Dienststellen aus.
2. Mehr als 80 % der Tätigkeit des kommunalen IT-Dienstleisters dient der Ausführung von Aufgaben, mit denen sie von der Kommune selbst oder anderen Trägern beauftragt wurden.
3. Es besteht keine direkte private Kapitalbeteiligung am kommunalen IT-Dienstleister.

Die Aufträge sind Mehrwertsteuerfrei und verursachen einen geringeren organisatorischen Aufwand, da auf einen aufwändigen Beschaffungsprozess verzichtet werden kann.

Die Beauftragung von privatwirtschaftlichen Unternehmen durch kommunale IT-Dienstleister unterliegt ebenfalls dem Vergaberecht. Rund 42 % der 59 betrachteten kommunalen IT-Dienstleister unterstützen die Kommunen in der IT-Beschaffung bei privatwirtschaftlichen Unternehmen. Sie bündeln die Bedarfe ihrer Mitgliedskommunen, vertreten diese gemeinsam am Markt und schaffen so Synergieeffekte. Dies wird unter anderem im Rahmen von bundes- oder landesweiten Förderprogrammen in Anspruch genommen. Laut dem Verband der kommunalen IT-Dienstleister Vitako sind im Jahr 2021 3,4 Milliarden Euro Umsatz durch die Nachfrage der Vitako-Mitgliedsunternehmen bei weiteren Unternehmen entstanden, davon 1,9 Milliarden Euro im IKT-Sektor.²³ In der Genossenschaft ProVitako e. G. beschaffen darüber hinaus 42 kommunale IT-Dienstleister, die 70 % der Kommunen in Deutschland erreichen, gemeinsam Hard- und Software.²⁴

Abbildung 10: Beispielhafter Ablauf eines Smart-City-Projektes in einer Kommune



Quelle: WIK-Recherche

²² Vgl. § 108 (1) Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245)

²³ Vgl. IW-Consult, Vitako (2022): Die Bedeutung der Vitako-Mitgliedsunternehmen, S. 12

²⁴ Vgl. Vitako (2022): Vitako Aktuell Wie steht es um Cybersicherheit?, S. 16

Ein kommunales Digitalisierungsprojekt beginnt mit der Bedarfserhebung in der Verwaltung. Das kann die Umsetzung der Digitalisierungsstrategie, ein konkretes Problem oder eine mögliche Effizienzsteigerung sein. Oftmals werden bereits zu dem Zeitpunkt die kommunalen IT-Dienstleister in das Projekt einbezogen und lokale Unternehmen und Start-ups kontaktiert. Es folgt eine Nutzenbeschreibung, in der die Projektziele definiert werden, sowie eine Nutzenabwägung, in der Nutznießer in der Verwaltung bestimmt werden. Dann wird anhand der Analysen entschieden, ob das Projekt startet und wer die Projektsteuerung übernimmt. Anschließend startet der Beschaffungsprozess, beginnend mit einer Markterkundung, welche der Vorbereitung für das Vergabeverfahren dient. Es werden geeignete IT-Dienstleister (inkl. KMU und Start-ups) recherchiert und analysiert. Beispiele aus anderen Kommunen und Open-Source-Lösungen können an dieser Stelle am besten berücksichtigt werden. Nach der Marktanalyse entscheidet die Kommune, ob eine Eigenleistung durch die Kommune oder ein kommunales Unternehmen möglich ist oder eine Vergabe durchgeführt wird. Wenn eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt wird, muss zunächst ein Vergabeverfahren gewählt werden. Abhängig vom geschätzten Nettoauftragsvolumen stehen dafür unterschiedliche Vergabeverfahren zur Auswahl. Anschließend werden die Vergabeunterlagen erstellt. Sie bestehen in der Regel aus dem Anschreiben und den Vertragsunterlagen, welche wiederum aus der Leistungsbeschreibung und den Vertragsbedingungen bestehen. In diesen werden die Auswahlkriterien hinsichtlich der Bieter (Eignungskriterien) und hinsichtlich der Angebote (Zuschlagskriterien) definiert. Im folgenden Auswahlprozess werden die Angebote nach den festgesetzten Eignungs- und Zuschlagskriterien und nach Wirtschaftlichkeit geprüft und die Entscheidung im Vergabeportal veröffentlicht. Mit der Zuschlagserteilung kommt der Vertrag mit dem Dienstleister zustande und das Projekt kann starten.

5 Chancen und Herausforderungen

5.1 Kommunen

Die interne Verwaltungsdigitalisierung stellt die Kommunen vor große Herausforderungen, die mit Fristende des OZGs oder dessen Umsetzung in Zukunft noch nicht abgeschlossen sein wird. Verwaltungsdigitalisierung erfordert eine End-zu-End-Digitalisierung der Fachverfahren. Der EfA-Marktplatz und die Verwaltungscloud erleichtern Kommunen zukünftig die Nutzung verschiedener Anbieter. Eine durchgehende Verwaltungsdigitalisierung kann die Effizienz der Verwaltung steigern und Mitarbeitende durch die Automatisierung von Routineaufgaben (vgl. Innovationsbeispiel 2) entlasten. Dadurch nutzen die Kommunen das vorhandene Fachwissen optimal und steuern dem Fachkräftemangel entgegen.

Die Erwartungen und Anforderungen an Kommunen steigen. Klimawandel und Energiekrise erfordern einen effizienten Umgang mit Ressourcen und gleichzeitig sind Anpassungen an die Klimafolgen notwendig. Durch digitale Technologien und die Entwicklung zu einer smarten Kommune können Landkreise, Städte und Gemeinden Ressourcen einsparen, den Treibhausgasausstoß senken und den

Klimaschutz vorantreiben. Die Smart City Challenge Leipzig (Innovationsbeispiel 1) zeigt, wie Kommunen das Wissen von Unternehmen, Start-ups und Studierenden nutzen, um Lösungen für kommunale Problemstellungen zu finden.

Tabelle 1: Chancen und Herausforderungen für Kommunen

Herausforderungen	Chancen
Interne Verwaltungsdigitalisierung (inkl. Onlinezugangsgesetz)	EfA-Marktplatz und Verwaltungscloud machen das Angebot verschiedener IT-Dienstleister zugänglich
Steigende Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger und steigende Herausforderungen, z. B. durch Klimawandel und Energiekrise	Chancen einer smarten Stadt oder digitalen Region, den Herausforderungen zu begegnen
Rechtssichere Beschaffungsprozesse und (europäisches) Vergaberecht	Innovationspotenzial von Start-ups und KMU nutzen
Fehlendes technisches und vergaberechtliches Fachwissen	Effizienzsteigerung durch eine durchgehende Verwaltungsdigitalisierung, Künstliche Intelligenz und Automatisierung
IT-Sicherheit	Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit durch resiliente und rechtssichere Prozesse sowie Datenschutz

Quelle: WIK-Recherche

Rechtssichere Beschaffungsprozesse erschweren Kommunen eine innovationsoffene Vergabe. Es gibt jedoch Möglichkeiten, Ausschreibungen offener zu gestalten: Neben weniger restriktiven Auswahlkriterien können Kommunen zum Beispiel funktionale Leistungsbeschreibungen nutzen. Eine funktionale Leistungsbeschreibung beschreibt das zu lösende Problem, anstatt den Lösungsweg vorzugeben (konstruktive Leistungsbeschreibung). Das erlaubt Unternehmen, einen eigenen innovativen Lösungsweg vorzuschlagen. Auch helfen qualitative Auswahlkriterien und soziale Kriterien dabei, innovative Lösungen mit einer bestimmten Zielvorgabe zu berücksichtigen. Funktionale Leistungsbeschreibungen sowie qualitative Auswahlkriterien erfordern jedoch ein hohes technisches und rechtliches Fachwissen von den Kommunen, das häufig nicht vorhanden ist. Der Fachkräftemangel wird das Problem voraussichtlich weiter verschärfen.

IT-Sicherheit ist eine notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche digitale Transformation von Kommunen. Resiliente und rechtssichere Prozesse erlauben es Kommunen, ihre Aufgaben zuverlässig auszuführen.

5.2 Kommunale IT-Dienstleister

Das Onlinezugangsgesetz hat laut Expertinnen und Experten bei den kommunalen IT-Dienstleistern zu einem Nachfrageschub geführt. Durch die Digitalisierung der Fachverfahren wächst das Aufgabenfeld der kommunalen IT und damit das Angebotsportfolio, das kommunale IT-Dienstleister abdecken müssen. Gleichzeitig erfordern innovative Smart-City-Lösungen eine hohe Spezialisierung und detailliertes technisches Fachwissen. Der Fachkräftemangel ist dabei für die kommunalen IT-Dienstleister und für die Kommunen selbst eine große Herausforderung. Nach einer Schätzung des Branchenverbands Bitkom fehlen derzeit in allen Branchen in Deutschland 137.000 IT-Expertinnen und Experten. Die

Personalsuche nach IT-Fachkräften dauert im Schnitt 7,1 Monate.²⁵ Aus diesen Gründen wird es für einzelne Unternehmen und besonders kleine Eigenbetriebe schwieriger, die gesamte kommunale IT abzudecken.

Tabelle 2: Chancen und Herausforderungen für kommunale IT-Dienstleister

Herausforderungen	Chancen
Fachkräftemangel	Synergieeffekte durch Zusammenarbeit und Konsolidierung mehrerer kommunaler IT-Dienstleister
Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes	EfA-Prinzip schafft neue Skalierungsmöglichkeiten
Hoher Innovationsdrang (Smart-City-Lösungen) und intelligente Vernetzung	Verbände vereinfachen die Zusammenarbeit unter kommunalen IT-Dienstleistern
IT-Sicherheit	Hohes Vertrauen der Kommunen in Kompetenz der kommunalen IT-Dienstleister
Aufgabenfeld der kommunalen IT wird breiter und ihre Komplexität steigt	Verwaltungscloud steigert die Effizienz und ermöglicht neue Geschäftsmodelle

Quelle: WIK-Recherche

Der Fachkräftemangel und die hohen Anforderungen an das Angebotsportfolio erhöhen den wirtschaftlichen Druck auf die kommunalen IT-Dienstleister. Das hat bereits in den letzten Jahren zu Zusammenarbeit, Konsolidierung und Fusionen von kommunalen IT-Dienstleistern geführt. Expertinnen und Experten rechnen damit, dass sich dieser Trend besonders in den Bundesländern mit vielen regionalen Anbietern weiter fortführen wird. Durch die Fusionen werden Synergieeffekte erschlossen. Dies erfordert jedoch eine erfolgreiche Konsolidierung des Angebots der einzelnen IT-Dienstleister. Die in den Kommunen eingesetzten IT-Lösungen müssen vereinheitlicht werden, sodass die Produktvielfalt (bspw. hinsichtlich des Supports) reduziert werden kann. Konsequenterweise durchgeführte Fusionen stärken die kommunalen IT-Dienstleister, vergrößern die Versorgungsgebiete und steigern durch Synergieeffekte die Effizienz.

Die kommunalen IT-Dienstleister spezialisieren sich zunehmend. Dieser Trend kann durch das Einer-für-Alle-Prinzip des Onlinezugangsgesetzes (vgl. Kapitel 2) verstärkt werden. Durch den EfA-Marktplatz können deutschlandweit Kommunen EfA-Leistungen kostengünstig und ohne Ausschreibung nachnutzen. Das bietet allen Anbietern, auch den kommunalen IT-Dienstleistern, neue Skalierungsmöglichkeiten über ihre Träger oder Mitgliedskommunen hinaus.

In den nächsten Jahren werden viele der kommunalen Fachverfahren in der Verwaltungscloud als SaaS verfügbar sein. Das wird auch die Geschäftsmodelle der kommunalen IT-Dienstleister verändern, da dies weniger administrativen Aufwand erfordert. Betrieb und Wartung in den Kommunen entfallen zum Teil und Updates können beispielsweise zentral vom Anbieter durchgeführt werden. Durch die

²⁵ Vgl. Bitkom-Research (Hrsg.) Berg A., (2022): Der Arbeitsmarkt für IT-Fachkräfte, S. 3 f.

gesparten (Personal-)Ressourcen können sich die kommunalen IT-Dienstleister und die IT-Abteilungen der Kommunen auf andere Aufgaben konzentrieren.

Auch für die kommunalen IT-Dienstleister ist eine hohe IT-Sicherheit, Datenschutz und eine geringe Ausfallwahrscheinlichkeit eine große Herausforderung. Das hohe Vertrauen, das Kommunen zu ihrem eigenen IT-Dienstleister haben, ist ein Vorteil gegenüber anderen Unternehmen.

5.3 GovTech Start-ups

Der in Kapitel 4 beschriebene Beschaffungsprozess ist besonders für junge GovTech Start-ups eine Herausforderung. Die Beschaffungsprozesse erfordern vergaberechtliches Fachwissen sowie Erfahrung mit öffentlichen Auftraggebern und verursachen einen hohen Aufwand mit oftmals geringen Erfolgchancen. Für Start-ups in der Finanzierungsphase kann die Dauer der Vergabeverfahren in kritischen Finanzierungsphasen problematisch sein. Durch die geringen Erfolgchancen beteiligen sich viele Start-ups nicht an öffentlichen Ausschreibungen. Neben konstruktiven Leistungsbeschreibungen schließen die von den Kommunen definierten Eignungs- und Zuschlagskriterien Start-ups teilweise aus oder erschweren ihnen die Teilnahme. Die formellen Anforderungen können kleinere Unternehmen wie eben Start-ups strukturell benachteiligen. Beispielsweise werden bei den Eignungskriterien oft Umsatznachweise der letzten fünf Jahren gefordert, über die junge Unternehmen nicht verfügen. Im 1. Halbjahr 2021 wurde zudem in fast 60 % der öffentlichen Ausschreibungen der Preis als alleiniges Zuschlagskriterium gesetzt und qualitative Kriterien nicht berücksichtigt.²⁶

Tabelle 3: Chancen und Herausforderungen für GovTech Start-ups

Herausforderungen	Chancen
Risikoaversion der Kommunen	Langfristige Geschäftsbeziehungen über Hackathons und Projekte Schritt für Schritt aufbauen
Beschaffungsprozesse der öffentlichen Hand und (europäisches) Vergaberecht	Hohes Innovationspotenzial bei den Kommunen
Lange Beschaffungsprozesse mit Beteiligung von Verwaltungsrat, Fachämtern, politischen Gremien (z. B. Vergabeausschuss, Fachausschuss, Stadtrat)	Bereitschaft, Produkte und Dienstleistungen flexibel gemeinsam nach Kundenbedürfnissen zu entwickeln
Fehlende Vergabeexpertise der Start-ups und teilweise der Kommune	Technisches Fachwissen und Experimentierfreude der Start-ups
Heterogenität der Kommunen	Skalierung möglich

Quelle: WIK-Recherche

Den Herausforderungen stehen jedoch auch große Chancen für Start-ups im öffentlichen Sektor gegenüber. Zunächst gibt es bei den öffentlichen Verwaltungen ein hohes Innovationspotenzial, das neuartige

²⁶ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2022): Vergabestatistik – Bericht für das erste Halbjahr 2021, S. 36

und disruptive Lösungen begünstigt. Kommunen gehen häufig langfristige Geschäftsbeziehungen mit bewährten Anbietern ein, beispielweise durch Rahmenverträge. Die hohe Anzahl an Kommunen in Deutschland bietet Skalierungsmöglichkeiten, insbesondere für Software-as-a-Service-Lösungen. Das spezifische Fachwissen und die Flexibilität von Start-ups, Produkte und Dienstleistungen gemeinsam nach Kundenbedürfnissen zu entwickeln, kann besonders im Smart-City-Bereich ein Wettbewerbsvorteil sein.

Innovationsbeispiel 4: Rahmenvertrag zwischen dem kommunalen IT-Dienstleister eGo-Saar und dem Start-up Polyteia

Kommune: 58 Kommunen im Saarland

Größe der Kommune: <200.000 Einwohner

Beteiligte Akteure: eGo-Saar (kommunaler IT-Dienstleister), Polyteia (Start-up)

Der Zweckverband eGo-Saar stellt seinen Träger-Kommunen seit Juni 2022 die Datenplattform des GovTech Start-ups Polyteia bereit. Sie haben eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen, die festlegt unter welchen Bedingungen die Träger-Kommunen des Zweckverbands die Software nutzen können. Die Datenplattform des Start-ups visualisiert automatisiert Daten aus dem Einwohnermelderegister und bereitet tagesaktuelle Analysen zur Bevölkerungsentwicklung und Prognosen auf. Mitarbeitende der Kommune erstellen per Knopfdruck Berichte, Analysen und Prognosen auf Grundlage der Daten. Das vereinfacht ihnen die Übersicht und Planung. Der Zweckverband ermöglicht durch die Rahmenvereinbarung seinem kommunalen Träger die schnelle Nutzung der Lösung des neuen Anbieters, ohne einen aufwändigen Beschaffungsprozess.

Link: <https://www.polyteia.de/saarland-rollt-datenplattform-fuer-den-bereich-demografie-landesweit-aus/>

6 Fazit

Kommunen setzen bei der digitalen Transformation zu einem großen Teil auf die kommunalen IT-Dienstleister. Die Umsätze der kommunalen IT-Dienstleister sind in den vergangenen fünf Jahren mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 13 % gestiegen. Das Marktvolumen von IT-Dienstleistungen für Kommunen betrug im Jahr 2020 nach unseren Schätzungen zwischen 4 und 5 Mrd. Euro. Die kommunalen IT-Dienstleister sind wichtige Akteure in der Beschaffung und stellen oftmals die Hardware- und Softwareangebote von privatwirtschaftlichen Unternehmen für Kommunen bereit. Die wichtigste Aufgabe der kommunalen IT-Dienstleister ist der Betrieb von Fachverfahren, der über die Hälfte des Gesamtumsatzes ausmacht. Die Betreuung von IT-Arbeitsplätzen kommt an zweiter Stelle, an dritter steht Hardwarebeschaffung. Softwareentwicklung spielt nur eine untergeordnete Rolle. Für privatwirtschaftliche IT-Dienstleister sind diese Anbieter demnach sowohl Wettbewerber als auch potenzielle Kunden.

Die kommunalen IT-Dienstleister arbeiten zu einem großen Teil für ihre regionalen Träger und Mitglieder²⁷, sodass wenig Wettbewerb um Aufträge zwischen ihnen herrscht. In den vergangenen Jahren gab es jedoch aufgrund steigender Anforderungen an ein wachsendes Produktportfolio und dem Fachkräftemangel für IT-Expertinnen und Experten zunehmend Fusionen und Konsolidierung der kommunalen IT-Dienstleister. In einigen Bundesländern ist die Konsolidierung schon weiter fortgeschritten, in dem

²⁷ Mindestens 80 % ihrer Tätigkeit muss Aufgaben dienen, mit denen sie von ihren Trägern beauftragt wurden, damit sie Inhouse-fähig sind (siehe Kapitel 4).

sich kleinere Anbieter zusammengeschlossen haben oder von größeren aufgekauft wurden, sodass es einen dominierenden landesweiten Anbieter gibt. Landesweite Anbieter standardisieren die IT in den Kommunen. Das erlaubt stärkere Synergieeffekte und eröffnet den Bundesländern neue Fördermöglichkeiten. Das Land Hessen bietet beispielsweise gemeinsam mit dem landesweiten Anbieter ekom21 eine geförderte Digitalisierungsberatung für Kommunen²⁸ an. In anderen Bundesländern gibt es mehrere regionale kommunale IT-Dienstleister. Dort sind aufgrund des steigenden wirtschaftlichen Drucks und der Kundenanforderungen weitere Fusionen und Konsolidierungen zu erwarten. Weiterhin ist eine zunehmende Spezialisierung der kommunalen IT-Dienstleister zu beobachten. Das Onlinezugangsgesetz mit der Umsetzung des EfA-Prinzips können die fachliche Spezialisierung weiter verstärken und Fachanwendungen weiter verbreiten. Es bleiben jedoch die weiteren politischen Entwicklungen hinsichtlich des OZG-Booster und OZG 2.0 abzuwarten.

Kommunen sind die wichtigste Zielgruppe von GovTech Start-ups. 95 % der betrachteten Start-ups bieten Lösungen für die kommunale Ebene an und das wachsende Angebot an GovTech Start-ups deckt viele kommunalen Aufgaben ab. Kommunen arbeiten bisher jedoch nur selten mit Start-ups zusammen. Besonders das Vergaberecht ist eine große Herausforderung für die Beauftragung von Start-ups. Es gibt allerdings bereits gute Beispiele für gelungene Kooperationen, besonders im Smart-City-Bereich. Die kommunalen IT-Dienstleister sind in diesem sehr innovativen und agilen Bereich bisher wenig aktiv, sodass die Start-ups häufig ein ergänzendes Angebot bereitstellen. Die größte Anzahl an Start-ups ist jedoch im Geschäftsfeld Smart Government und Bürgerservices aktiv, dem Kernbereich der kommunalen IT-Dienstleister. Das zeigt, dass es auch im Hauptaufgabenfeld der kommunalen IT-Dienstleister innovative Lösungen von jungen Unternehmen gibt, die bisher wenig Anwendung in der kommunalen Verwaltung finden.

Eine Frage für die weitere Forschung wäre, ob mehr Wettbewerb zwischen kommunalen IT-Dienstleistern, privatwirtschaftlichen Unternehmen und GovTech Start-ups zu mehr Innovationskraft in der kommunalen Verwaltung führen könnte.

²⁸ Vgl. <https://www.ekom21.de/loesungen/digitalisierungsberatung/> (zuletzt abgerufen am 08.12.2022)

Literaturverzeichnis

- Bitkom-Research (Hrsg.) Berg A., (2022): Der Arbeitsmarkt für IT-Fachkräfte.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2022): Vergabestatistik – Bericht für das erste Halbjahr 2021.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2022): OB-Barometer 2022.
- Dieke A., Hillebrand A., Papen M-C., Söllner C. (2022): Kommunale Herausforderungen digital meistern. Repräsentative Kommunalstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz.
- European Center for Digital Competitiveness (Hrsg.) (2021): Digitalreport 2021, Berlin.
- GPA NRW (2020): Benchmark-Set: Kleine und kreisangehörige Kommunen (2020).
- GPA NRW (2022): Benchmark-Set: Große und kreisangehörige Kommunen (2022).
- GPA NRW (2022): Benchmark-Set: Mittlere kreisangehörige Kommunen (2022).
- GPA NRW (2021): IT-Bericht 2021 Stadt Aachen.
- Holler, F., Schuster, F. (2021): Verwaltung digital – doch wer macht's?, Public Governance Frühjahr 2021.
- Köppl, C., Fulde, M., O'Swald J. (2021): Verwaltung in Krisenzeiten II - Eine Bestandsaufnahme der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Öffentlichen Dienst im Jahr 2021.
- IT-Planungsrat (2020): Deutsche Verwaltungscloud-Strategie, Version 1.4.1 vom 17. November 2020
- IW-Consult, Vitako (2022): Die Bedeutung der Vitako-Mitgliedsunternehmen.
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245).
- Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin (2017): EGovG BiN Mini-Kommentar zum Gesetz zur Förderung des E-Government (E-Government-Gesetz Berlin).
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2021), Fachserie 14 Reihe 6 Personal des öffentlichen Dienstes, S. 15, „Anzahl der Mitarbeitenden in kommunalen Kernhaushalten“.
- Vitako (2021): Vitako Aktuell 01/2021 Digitale Schulen.
- Vitako (2022): Vitako Aktuell Wie steht es um Cybersicherheit?.