

Prof. Dr. Gisela Färber, Karin Glashauser M.A.

**Endbericht
zum IKZ-Modellprojekt Vorderpfalz**

Speyer, Dezember 2023

Inhalt

1. Ziele der IKZ-Vorderpfalz	1
2. Ziele und Gegenstand der wissenschaftlichen Begleitung des Projekts IKZ Vorderpfalz	1
3. IKZ Vorderpfalz: Teilprojekte, Maßnahmen, organisatorische Strukturen, Stand der Umsetzung	3
4. Probleme der Umsetzung	8
5. Offen gebliebene Fragen/Projektelemente	11
6. Ausblick - Wie geht es weiter?	12
7. Übertragbarkeit der Erfahrungen aus dem IKZ-Projekt Vorderpfalz insb. zu IKZ bei digitalen Verwaltungsverfahren	13
8. Übertragbarkeit der IKZ-Projekt-Erfahrungen für zukünftige IKZ in Rheinland-Pfalz	15
Anhang: Erwartete Wirkungen interkommunaler Zusammenarbeit	21

1. Ziele der IKZ-Vorderpfalz

Die Städte Speyer, Frankenthal und Ludwigshafen sowie der die Städte räumlich umschließende Rhein-Pfalz-Kreis erproben im Rahmen des IKZ-Modellprojekts Vorderpfalz interkommunale Kooperationen bei der Digitalisierung von sog. Massenverfahren. Die Kooperation fokussiert – auch vor dem Hintergrund der immer noch laufenden Umsetzung des OZG – eine gemeinsame ortsunabhängige Antragsbearbeitung von sog. Massen(vollzugs)verfahren bei Elterngeld, Wohngeld, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie bei der Kfz-Zulassung.

Der Fokus des Projekts liegt dabei auf der „Verwaltungsseite“, insbesondere den Organisations- und Prozessänderungen, die sich mit der Digitalisierung der Leistungsbereitstellung in dem Anträge verarbeitenden „Back-End“ in den Kommunen ergeben sowie auf den dabei einzurichtenden sinnvollen Kooperationsmöglichkeiten. D.h., das Projekt nimmt dabei die Organisationsseite der Implementierung in den Blick und nicht die Digitalisierung der einzelnen Leistungen. Dabei sollten effizienzsteigernde Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Kommunen identifiziert werden.

Gegenstand des Projekts ist die modellhafte Erprobung interkommunaler Zusammenarbeit bei der ortsunabhängigen Verwaltung/Bearbeitung von Anträgen in den genannten Bereichen mit dem Ziel, die administrative Bearbeitung gemeinsam mit durchgehend elektronischer Aktenführung zu organisieren. Die Zweckmäßigkeit und Synergieeffekte zwischen den Antragsverfahren und der Sicherstellung der erforderlichen Bürgernähe bei Beratungserfordernis wurden dabei berücksichtigt.

2. Ziele und Gegenstand der wissenschaftlichen Begleitung des Projekts IKZ Vorderpfalz

Das vorliegende Projekt IKZ Vorderpfalz entstand aus dem vom BMBF im Rahmen der kleinen Exzellenzinitiative von 2018 - 2020 geförderten Projekts WiTi, einem Innovationslabor an der Universität Speyer, in dem bereits verschiedene eher traditionelle IKZ-Möglichkeiten mit den vier Partnern geprüft worden waren. Diese stellten sich allerdings als wenig zielführend heraus, da sie sich überwiegend auf die gemeinsame Nutzung teurer und wenig genutzter Einrichtungen bezogen. Lediglich eine Kooperation beim Vollzug des Meister-BAföGs blieb auf der Agenda. Eine noch geplante interkommunale Kooperation im Rahmen der OZG-Umsetzung blieb im ersten Projekt unbearbeitet, weil bis Ende 2020 die Digitalisierung noch nicht einmal erkennbar, geschweige denn anwendungsreif war.

In den Diskussionen zwischen den wissenschaftlichen und kommunalen Projektpartnern erschienen dann die sog. Massenverfahren als geeignete Objekte, um die Möglichkeiten einer

interkommunalen Zusammenarbeit insb. auch im Zusammenhang mit der Digitalisierung der Verwaltung zu erforschen. Unter der Leitung der Stadt Speyer und in Zusammenarbeit mit dem Innovationslabor an der Universität Speyer wurde das Projekt unter die Modellvorhaben des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Rheinland-Pfalz aufgenommen. Die wissenschaftliche Begleitung hatte dabei sowohl die Aufgabe des Projektmanagements als auch die wissenschaftliche Aufarbeitung dieser neuartigen IKZs.

Ziel der wissenschaftlichen Begleitung war es auch zu prüfen, inwieweit die Art von IKZ, welche im Modellprojekt erprobt wurde, ein Substitut für die ursprünglich geplante Gebietsreformen sein kann. Aufbauend auf den Erkenntnissen des IKZ-Gutachtens von Ivo Bischoff¹ bietet die Digitalisierung von reinen Vollzugsaufgaben die Chance, Kooperationen neu zu denken, da die digitale Bearbeitung durch eine ortsunabhängige Bearbeitung und – zumindest in Zukunft – einem hohen Grad an KI gekennzeichnet ist. Dieser Ansatz unterscheidet sich die Organisationsmöglichkeiten von herkömmlichen Modellen interkommunaler Zusammenarbeit, weil nicht die Skaleneffekte als Folge der Umlage hoher Fixkosten insb. im Bereich der Daseinsvorsorge auf eine größere Zahl von Nutzer*innen/Bürger*innen, sondern eine effizientere Organisation der Arbeitsprozesse vor allem bei klassische Antrags- und Vollzugverfahren als Folge eines größeren Personalkörpers im Mittelpunkt steht. Digitalisierung ermöglicht dabei zusätzlich die Lösung vom analogen papiergebundenen Arbeitsplatz.

Da es sich dabei um die Erprobung neuartiger Formen der interkommunalen Kooperation handelt, die aufgrund fehlender Digitalisierung bislang nicht existierten und neue komplexe Veränderungen der Arbeitsprozesse zu erwarten sind, ist eine wissenschaftliche Begleitung notwendig. Deren Gegenstand war es zunächst, sich einen Überblick über das „diffuse Feld“ der umsetzbaren und nicht umsetzbaren digitalen Kooperationen zu verschaffen. Auch für die Wissenschaft war und ist dies bis heute „Neuland“.

Zudem wurden die bestehenden Antragsbearbeitungsprozesse der Kommunen mit Hilfe von Prozessanalysen untersucht. Mit diesen wurden Unterschiede und Gemeinsamkeiten von analogem und digitalem Vollzug der pilotierten Leistungen herausgearbeitet. Des Weiteren wurden bestehende Organisationsunterschiede zwischen den Kommunen bei diesen Aufgaben festgehalten, um Hindernisse für die IKZ auszumachen. Insgesamt wurde dabei ein umfassendes Bild der vier Kommunen erarbeitet, welches neben den vier untersuchten Leistungen insb. den Stand der Digitalisierung in den Kommunen umfasste.

¹ Vgl. Bischoff, Ivo; Wimberger, Aleksandra; Wolfschütz, Eva: Gutachten zur wissenschaftlichen Untersuchung der potentiellen Rolle der interkommunalen Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Kassel 2019.

Schließlich ist es das Ziel, allgemeine Handlungsempfehlungen im Hinblick auf die IKZ sowie IKZ-fördernde und -behindernde Aspekte zu identifizieren. Auch eine Prüfung der Übertragungsmöglichkeiten auf andere kommunale Kooperation in Rheinland-Pfalz war Gegenstand der wissenschaftlichen Begleitung.

Es war eine regelmäßige Rücksprache mit den kommunalen Partnern notwendig. Darüber hinaus war die Kompetenz der Fachabteilungen der Kommunen notwendig, um eine Einschätzung über die Zweckmäßigkeit um Umsetzbarkeit der IKZ aus fachlicher Perspektive zu erhalten. Auf Seiten der kommunalen Partner ergab sich eine Arbeits- und Entscheidungsstruktur über die drei Oberbürgermeister*innen und den Landrat, die vier Leitenden Verwaltungsbeamten*innen sowie die vier Fachgruppen und die IT-Verantwortlichen. Insgesamt übernahm die wissenschaftliche Begleitung auch erhebliche Teile eines – externen – Projektmanagements in Form von Organisation der Treffen, Verfassen von Protokollen, der Organisation von Workshops etc.

3. IKZ Vorderpfalz: Teilprojekte, Maßnahmen, organisatorische Strukturen, Stand der Umsetzung

Die „klassische“ Vorstellung von interkommunaler Zusammenarbeit besteht darin, eine gemeinsame Einrichtung der Daseinsvorsorge oder eine spezifische Aufgabe bspw. per Zweckvereinbarung auf eine andere Kommune zu übertragen oder einen Zweckverband bzw. eine Anstalt des öffentlichen Rechts zu gründen, der/die dann ebenfalls mit der Aufgabenübernahme betraut ist. Durch die **Digitalisierung** eröffnen sich dabei **weitere IKZ-Möglichkeiten**, die sich auf die Optimierung – digitaler – Arbeitsprozesse fokussiert und bei denen zumindest über Zweckvereinbarungen die **Aufgabenverantwortung** bei den jeweiligen Kommunen verbleibt und nur die digitale **Bearbeitung gemeinsam** erfolgt. Durch die IKZ wird dabei z.B. auch die Beratungsaufgabe von der Bearbeitung im Prozess der Leistungserstellung selbst getrennt. Durch eine ortsunabhängige digitale Bearbeitung kann auch das Personal bei seinen jeweiligen Kommunen verbleiben. Die Antragsbearbeitung erfolgt digital und damit ortsunabhängig nach den Kriterien effizienter Arbeitsorganisation in vergrößerten Arbeitsgruppen. Angesichts der hohen Qualifikationserfordernisse des öffentlichen Dienstes ergeben sich dabei auch Vorteile eines besseren Wissenstransfers und -management. Voraussetzung ist dabei nicht nur eine digitale Antragstellung vor dem Hintergrund des OZG, sondern auch die medienbruchfreie Weiterbearbeitung im Back-Office der Kommunen.

Die vier Partner kennzeichnen sich durch unterschiedliche Organisationsstrukturen bei Verortung der Antragsbearbeitung in den Dezernaten, Front-Office Organisation und Beratung, Fallzahlen sowie der Eingruppierung des Personals, was u.a. mit der Hilfe von Prozessanalysen

umfassend aufgearbeitet wurde. Die Unterschiedlichkeit besteht darüber hinaus nicht nur für die vier untersuchten Leistungen, sondern auch für den Stand der Digitalisierung der Verwaltungsprozesse allgemein:

➤ **eAkten- und Datenmanagementsysteme**

Die vier Kommunen führten vor Beginn des Projekts unterschiedliche E-Aktensysteme ein, zuletzt entschied sich auch die Stadt Frankenthal sowie der Rhein-Pfalz-Kreis, wie zuvor die Städte Ludwigshafen und Speyer zum Wechsel von „KommWis-Lösung 2Charta“ der Firma Lorenz zu einem anderen Anbieter. Zunächst wurden die Möglichkeiten einer digitalen Zusammenarbeit anhand der E-Akten Systeme geprüft, allerdings zeigten sich hier einige Hindernisse:

- Die Etablierung von Schnittstellen zwischen den Dokumentenmanagementsystemen der Kommunen wird schwer zu realisieren sein. Die IT-Expert*innen der Kommunen wiesen auf Erfahrungen hin, die Etablierung solcher Schnittstellen würde von den IT-Dienstleistern abgelehnt. Diese hätten Angst vor „zu viel Einblicken“ in die eigenen Systeme durch die Produktentwickler der anderen Firmen, die eben durch diese Schnittstellen leicht möglich wären.
- VPN-Zugänge für die einzelnen Mitarbeiter*innen wären möglich, allerdings bergen diese immer ein verstärktes Sicherheitsrisiko.
- Verschicken der Akten mit XÖV-Standard wurde als zu aufwendig verworfen, da damit ein weiterer Arbeitsschritt etabliert werden würde und keine Einsparungen zu erzielen wären.
- Zusammenarbeit durch gemeinsam genutzte Fachverfahren erscheint als die beste Option zur digitalen Zusammenarbeit. Die vier Kommunen nutzen, (wie alle anderen Kommunen in Rheinland-Pfalz) dieselben Fachverfahren im Bereich des Elterngeldes, des Wohngeldes und der Grundsicherung. Im Bereich der Kfz-Zulassung nutzte die Stadt Frankenthal als einzige Kommune in Rheinland-Pfalz ein anderes Fachverfahren, wird allerdings eine Umstellung vornehmen, sodass auch in diesem Bereich eine Konvergenz der Fachverfahren bestehen wird. Für jedes Fachverfahren muss allerdings technisch geprüft werden, wie der Zugriff durch Mitarbeiter*innen anderer Kommunen gelingen kann. Zudem muss ebenfalls geprüft werden, ob eine Speicherung „über das Fachverfahren“ vorliegt, also eine zentrale Speicherung vorgenommen wird und inwieweit ein Zugriff auf Altakten möglich ist.

Insb. für die im Rahmen dieses Projekts untersuchten Leistungen ist eine digitale Zusammenarbeit über das gemeinsam genutzte Fachverfahren zu favorisieren. Eine detaillierte Prüfung

dieser plausiblen Basisannahme konnte in der Projektlaufzeit nicht mehr erfolgen, da die Partner nur vereinzelt schon über neuen Fachverfahren verfügen und überdies diese wenn überhaupt noch im Probetrieb laufen.

Kfz-Zulassung

Die Leistungen der Kfz-Zulassungsstelle zeichnen sich durch eine Vielzahl von Leistungen aus, von denen bislang manche, wie bspw. die Abmeldung eines Kraftfahrzeugs, schon längere Zeit digital vorgenommen werden können. Bislang sind die Zahlen allerdings sehr gering, und nur ein Bruchteil der Bürger*innen nutzt diesen Service. Andere Leistungen sind bislang noch nicht digital zu beantragen. Mit dem Projekt „i-Kfz“ Stufe 4 sollen auch erstmals juristische Personen in der Lage sein Kfz digital anzumelden. Seit dem 1. September 2023 wird diese Stufe 4 deutschlandweit ausgerollt. Mit der **Senkung der Gebühren** zum 1. September 2023 für die digitale Zulassung werden deutlich höhere Nutzerzahlen erwartet.

Die Kfz-Zulassung ist der im Hinblick auf die Digitalisierung am weitesten fortgeschrittene Bereich. In drei von vier Kommunen ist der Bearbeitungsprozess mit Hilfe der E-Akte digitalisiert. Zudem sind bestimmte Leistungen bereits online verfügbar, wie bspw. die Abmeldung von Kraftfahrzeugen. Allerdings nutzte die Stadt Frankenthal ein anderes Fachverfahren als die drei anderen kommunalen Partner. Mit dem Roll-Out der Stufe 4 der i-Kfz erfolgte der Beginn einer landesweiten Migration der Software des Zulassungswesens VOIS Kfz für alle Kommunen im Jahr 2023. Damit würden voraussichtlich ab dem 2. Quartal 2024 alle vier Kommunen dasselbe Fachverfahren nutzen, in dem – nach Informationen eines Subunternehmers der KommWis – eine Funktion zur interkommunalen Zusammenarbeit etabliert werden kann, u.a. in Form der Möglichkeit, verschiedene Mandanten anlegen zu können. Anschließend kann eine digitale Zusammenarbeit über das Fachverfahren umgesetzt werden. Im Fachverfahren ist wohl zudem eine Speicherung möglich, sodass ein gegenseitiger Zugriff auf die Akten möglich sein soll.

Die Migration des Fachverfahrens durch die KommWis in den Kommunen, insb. in Frankenthal, welches einen Sonderfall durch die Neueinführung darstellt, wurde ein Quartal nach hinten auf das **1. Quartal 2024 verschoben**. Die anderen drei kommunalen Partner befinden sich im Migrationsprozess.

Die Stadt Speyer hat keine eigenständige Kfz-Zulassungsstelle, sondern alle diesbezüglichen Verfahren in ihr Bürgerbüro integriert. Dieses Modell hat sich über die Jahre hinweg bewährt, denn die Speyerer Bürger*innen erhalten ohne Terminvergabe alle Leistungen direkt vor Ort. Daher wird die **Stadt Speyer zunächst kein gemeinsames Terminvergabesystem einführen**, sondern sich erst bei erhöhten digitalen Antragszahlen an einer Kooperation im Back-Office zur Antragsbearbeitung beteiligen.

Folgende Meilensteine wurden im Bereich der Kfz-Zulassung definiert:

1. Gemeinsames Terminmanagement der Städte Ludwigshafen und Frankenthal und dem Rhein-Pfalz-Kreis (Ausnahme Speyer)
2. Gemeinsames „Aktenverfahren“
3. Beschränkung auf digitale Antragsverfahren
4. Schritt-für-Schritt-Integration weiterer digitaler Anwendungen
5. Prüfung des neuen Fachverfahrens auf weitergehende Kooperation, ggf. unter Einbeziehung von Speyer
6. Evaluierung bzgl. des Anschlusses von Speyer nach 2 Jahren

➤ **Elterngeld**

Für das Elterngeld besteht ein digitales Antragsverfahren für den Front-Office-Bereich, über welchen Antragsteller*innen die erforderlichen Dokumente digital ausfüllen können. Allerdings sind durch das rechtlich weiterhin benötigte Schriftformerfordernis ein Ausdrucken des Antrags und dessen postalische Versendung erforderlich. Damit ist die Medienbruchfreiheit des Prozesses als Folge von nicht digital tauglichem Bundesrecht noch nicht gewährleistet. Es entstehen bei Antragsteller*innen und bearbeitenden Kommunalverwaltungen völlig überflüssige Bürokratiekosten.

Die Stadt Speyer befindet sich in der Einführung von ELFE (Einfach Leistungen für Eltern) zusammen mit dem Dienstleister Dataport. Eine Überleitung von ELFE zu einer EFA-Leistung ist geplant und damit der Anschluss an das Fachverfahren „Elgit“. Die Speyerer Bürger*innen registrieren sich mit der Bund-ID. Eine Kommunikation zwischen Landes- und Bundeskonten ist bislang nicht realisiert. Bei den anderen Partnerkommunen gibt es noch keine Schnittstelle zum Fachverfahren. Zudem wurde dort auch noch kein Prozess (Elfe oder anderer Efa-Prozess) eingeführt. Auch hierbei verzögerte sich der Prozess der Digitalisierung von Seiten der KommWis GmbH. Die Stadt Speyer setzte sich früh mit Dataport in Verbindung und informierte sich über ELFE, denn mit dem Krankenhaus vor Ort können damit auch alle weiteren Leistungen neben dem Elterngeld, die eine Geburt betreffen, von ELFE abgebildet werden. Die Umsetzung der IKZ beim Elterngeld hängt allerdings ebenfalls von der Digitalisierung des Prozesses in den Kommunen ab.

Die Partner haben folgende Meilensteine im Bereich Elterngeld definiert:

1. Grundprinzip: ELFE für alle, d.h. Verknüpfung der Beantragung von Elterngeld mit Geburtsurkunde und Kindergeld

2. Prüfung, ob eine gemeinsame Lizenz erworben werden kann
3. Anschluss über BUND-ID und Bund-Kassen-ID
4. Gemeinsame digitale Beratungsplattform
5. Änderungsbedarf: keine Archivierungspflicht mehr für den – ausgedruckten – im Original unterschriebenen Antrag
6. IKZ im Back-Office/Backend
7. Datenschutzproblem bzgl. der – unmittelbaren – Weitergabe von Daten an die Elterngeldstellen lösen
8. Datensicherheit auch in dieser IKZ verbessern

➤ **Wohngeld**

Die Stadt Speyer ist eine von insgesamt acht Kommunen in Rheinland-Pfalz, die das digitale Antragsverfahren zum Wohngeld pilotieren. Der digitale Antragsprozess befindet sich derzeit im Probetrieb, allerdings wurde die Anwendung noch nicht „life“ geschaltet und noch nicht beworben. Sobald das Fachverfahren in allen acht Pilotkommunen testweise funktioniert, kann ein landesweiter Roll-out erfolgen. Der Zeitplan für diesen ist unklar. Die anderen Kommunen besitzen daher noch kein medienbruchfreies digitales Verfahren zur Wohngeldbeantragung und Bearbeitung.

Folgende Meilensteine wurden im Bereich Wohngeld definiert:

1. Einheitliches Antragsverfahren im Probetrieb (Speyer ist Modellkommune)
2. Gemeinsame Formulare und Informationsinfrastruktur
3. Forcierung der IKZ nach landesweitem Roll-Out

Zudem ergaben sich aufgrund der jüngsten Wohngeldreform Veränderung insb. im Hinblick auf die Fallzahlen. Bis Mitte des Jahres 2023 war dabei noch nicht klar, welche konkreten Auswirkungen von der Reform hinsichtlich der Fallzahlen zu erwarten waren, denn in der Übergangszeit verblieben manche Fälle noch beim Jobcenter. Zudem wurden Bürokratiebelastungen für die kommunalen Vollzugsverwaltungen identifiziert, die sich insb. aus anderen Rechtsbereichen ergaben, wie bspw. dem SGB II, dem SGB XII sowie dem Kinderzuschlag, und sich in vermehrten Proberechnungen äußerten. Hier ergab sich der Hinweis der Verwaltungen von großen Einsparungspotenzialen.

➤ **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung**

Die rechtliche Prüfung der ADD zum §88 SGB X ergab, dass die Möglichkeit für eine IKZ besteht. Eine Digitalisierung des Antragsprozesses zur GSAE befindet sich aktuell noch in der Planungsphase unter der Federführung des Landes NRW und steht noch nicht einmal mittelfristig zur Verfügung, sodass konkret keine digitale IKZ absehbar ist. Dennoch werden zum aktuellen Zeitpunkt von den kommunalen Partnern Möglichkeiten einer IKZ in einer niederschweligen Sozialberatung sowie einer insgesamt gemeinschaftlich getragenen Infrastruktur gesehen.

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde im Rahmen des IKZ-Modellprojekts ab Anfang des Jahres 2023 nicht weiterverfolgt. Neben der fehlenden Digitalisierung handelt es sich zudem um eine über die Antragsbearbeitung für die finanziellen Transfers hinausgehende komplexe kommunale Leistung. Das beziehende Klientel benötigt nämlich darüber hinaus oftmals eine umfassende Betreuung, sodass selbst mit der Digitalisierung der Antragsprozesse eine Trennung von Beratung bzw. Betreuung und Antragsbearbeitung nicht geeignet erscheint.

4. Probleme der Umsetzung

Obwohl alle Partner der IKZ-Vorderpfalz willens waren und sind, die digitalisierten Verfahren in interkommunale Zusammenarbeit umzusetzen, ergaben sich einige sehr zeitaufwendige Verzögerungen, die überwiegend auch derzeit noch Handlungsbedarf erzeugen.

Klärung bzgl. möglicher bundesrechtlicher Restriktionen einer IKZ im Sozialbereich

Im Projektverlauf ergaben sich Fragen im Hinblick auf **mögliche rechtliche Restriktionen**, die glücklicherweise durch die ADD ausgeräumt wurden:

- Zum einen wurde die Frage nach der örtlichen Zuständigkeit aufgeworfen, die konkret in den Regelungen des § 44 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG und § 40 Abs. 3 Nr. 1 SGB X festgeschrieben sind. Dabei stellte sich die Frage, ob ein Verwaltungsakt der IKZ nicht allein schon deswegen nichtig sei, weil die genannten Vorschriften zur örtlichen Zuständigkeit verletzt seien. Die ADD gab die Rückmeldung, dass dieses Problem bei Zweckvereinbarungen nach den §§12 und 13 des Gesetzes zur interkommunalen Zusammenarbeit (KommZG) nicht besteht. Damit gehen alle in der Zweckvereinbarung festgeschriebenen Rechte und Pflichten auf die betreffende Kommune über.
- Die zweite Frage betraf den §88 Abs. 1 Satz 2 SGB X. Hierbei stellte sich die Frage, ob eine Beauftragung zwischen Kommunen gemeint ist oder von „Dritten“ die Rede ist. Die ADD prüfte dies und befand eine IKZ mit folgender Begründung in diesem Bereich für zulässig

(relevanter Auszug): „Bei dem Ausschluss der Beauftragung der in § 88 Abs. 1 Satz 2 SGB X Sozialleistungsbereiche, welche fast ausschließlich die allgemeine Staats- und Kommunalverwaltung betreffen, ging der Gesetzgeber davon aus, dass in diesen Bereichen der Auftrag ohnehin kaum Bedeutung hat (vgl. Dietmair in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB X, 2. Aufl., § 88 SGB X). Der Sinn und Zweck der Bestimmungen des § 88 sollte darin bestehen, die Problematik zu lösen, dass einerseits eine Zusammenarbeit der Leistungsträger zur Steigerung von Effektivität und Effizienz (auch Kostenersparnis) erwünscht war, andererseits ohne entsprechende Regelung nur die Regelungen des privatrechtlichen Auftrags (§§ 662 ff. BGB) als rechtlicher Rahmen zur Verfügung stehen würde (BeckOGK/Herbst SGB X § 88 Rn. 8-13). Die eindeutigen Regelungen im rheinland-pfälzischem KomZG stellen aber gerade einen solchen rechtlichen Rahmen für die Zusammenarbeit dar, so dass wir im vorliegenden Fall zu dem Entschluss kommen, dass der Abschluss der Zweckvereinbarungen im vorliegenden Fall auch für die im § 88 Abs. 1 S. 2 SGB X genannten Rechtsgebiete möglich ist und es sich dabei um keinen „Auftrag“ im Sinne der zitierten Rechtsvorschrift handelt.“

- Im **Datenschutz** geht es in erster Linie um die Frage der Weitergabe personenbezogener Daten. Da diese Weitergabe auf eine andere Kommune, welche die Daten verarbeitet, allerdings ebenfalls den bestehenden Datenschutzregelungen unterworfen ist, kann dieses Problem innerhalb der abzuschließenden Zweckvereinbarung rechtlich abgesichert werden.

Hacker-Angriff und IT-Sicherheit

Mit dem **Hackerangriff auf den Rhein-Pfalz-Kreis** im Oktober 2022 rückte zudem das Thema der IT-Sicherheit in den Fokus. Der betroffene Landkreis hatte erst nach elf Monaten wieder den „Normalbetrieb“ aufgenommen, sodass sich hier Projektverzögerungen ergaben. Zudem hat der Rhein-Pfalz-Kreis nun IT-Sicherheitsstandards implementiert, die der Zertifizierung nach dem „BSI-IT-Grundschutz Standard-Absicherung“ entsprechen. Es erfolgt eine Überwachung aller Endgeräte in der Kreisverwaltung durch eine externe Firma aus Neustadt. Diese „24/7-Überwachung“ stellt ein wesentliches Merkmal der neuen IT-Sicherheitsarchitektur des Kreises dar. Daneben setzt der Landkreis nur noch Software ein, welche vom BSI als sicher eingestuft wird und damit eine Zertifizierung besitzt. Derzeit bestehen unterschiedliche IT-Standards innerhalb der vier kommunalen Partner, da die drei anderen (noch) nicht nachrücken konnten.

Eine IKZ auf digitaler Basis kann allerdings nur dann stattfinden, wenn alle Partnerkommunen den gleichen hohen IT-Sicherheitsstandard einführen, um das Risiko eines weiteren Hackerangriffs insb. auch über die IKZ-Aktivitäten zu minimieren. Zwar haben sich alle Kommunen der IKZ-Vorderpfalz im April 2023 dahingehend verpflichtet, diese hohen IT-Sicherheitsstandards

anzuwenden. Die Umsetzung benötigt allerdings Zeit und – mehr noch – finanzielle Ressourcen, die nicht unmittelbar zur Verfügung stehen. Zudem scheinen nicht alle Fachverfahren, die das Land derzeit anbietet, diesen Sicherheitsstandards zu genügen, was allerdings erst die Hacker-Erfahrung des Landkreises aufgedeckt hat. Die Verfahren müssen deshalb „nachgerüstet“ werden.

Wenngleich teuer, aber immerhin derzeit effektiv und gegenüber Einzelverträgen kostensenkend würde sich ein Rahmenvertrag für alle Kommunen in Rheinland-Pfalz auswirken, da auf diese Weise niedrigere Preise für die IT-Überwachung durch eine externe Firma erreicht werden können. Eine diesbezügliche **interkommunale Zusammenarbeit aller Kommunen** in Rheinland-Pfalz droht jedoch an der **schlechten Haushaltslage vieler Kommunen und am Zeitaufwand einer dezentralen Lösung zu scheitern**. Bislang haben wohl nur zwölf Landkreise eine Bereitschaft bekundet, sich anzuschließen. Eine flächendeckende Lösung, die auch der kreisfreien Städte und ggf. auch die Verbands- und verbandsfreien größeren Ortsgemeinden einschließt, ist derzeit nicht in Sicht, wenngleich sie unbedingt notwendig wäre, um die Verwaltungsreform über interkommunale Zusammenarbeit zügig in eine Umsetzung zu bekommen. Hier sind finanzielle Mittel und eine Initiative durch das Land notwendig, um digitalbasierte IKZ-Projekte, die immer mehr werden, auch auf das ganze Land Rheinland-Pfalz übertragen zu können.

Verzögerungen durch Unterschiede bei der IT-Infrastruktur und bei der Ausrollung der Fachverfahren

Die größten Verzögerungen der Umsetzung der IKZ ergaben sich durch nur **langsame Digitalisierung und OZG-Umsetzung** in den Kommunalverwaltungen. Eine gemeinsame digitale Antragsbearbeitung kann nämlich erst umgesetzt werden, wenn die Leistungen medienbruchfrei digitalisiert sind. Hierbei gestaltete sich die OZG-Umsetzung und die Etablierung der **Basisinfrastruktur in Form des Nutzerkontos und dessen Verbreitung sowie E-Payment-Möglichkeiten bei allen Partnern als zentrales Problem**.

Die Einführung von Online-Antragsverfahren bei den Kommunen läuft langsam und bei den Partnern nicht in gleichem Tempo, sodass für manche am Projekt beteiligten Kommunen in manchen Leistungen bereits ein Antragsverfahren erprobt werden kann bzw. eine Migration vollzogen wird, die anderen Kommunen aber dahinter zurückbleiben. Insb. die Migration des VOIS Kfz-Zulassungsprogrammes verzögert sich, und die Kommunikation mit der KommWis gestaltete sich auch für die wissenschaftliche Begleitung als schwierig und wenig informativ.

Des Weiteren finden sich in den Kommunen **kaum untereinander kompatible IT-Systeme**, wie etwa das E-Akten und DMS-System. Schnittstellen können dabei kaum etabliert werden, sodass auf die Zusammenarbeit über gemeinsame Fachverfahren zurückgegriffen werden muss.

Im Falle der ausgewählten Leistungen im Rahmen des Modellprojekts stellt dies geringere Hindernisse dar. Sollte allerdings eine Zusammenarbeit in Bereichen angestrebt werden, die kein gemeinsames Fachverfahren nutzen und in denen auch die E-Akten-Programme nicht kompatibel sind, müssen - kostspielige - Anpassungen vorgenommen werden oder andere Lösungen gefunden werden.

Unterschiedliche Organisationsstrukturen und Eingruppierungen des Personals bei den beteiligten Kommunen

In den Kommunen finden sich jedoch nicht nur unterschiedliche IT-Systeme und Sicherheitsstandards, sondern auch unterschiedliche Organisationsstrukturen für die einzelnen Aufgaben. Im Falle des Projekts Vorderpfalz waren dabei zwei Aspekte besonders augenfällig: Ein völlig **unterschiedliches Organisationsmodell** im Front-Office und Back-Office. Ein solches findet sich bspw. im Bereich der Kfz-Zulassung der Stadt Speyer, welches mit dem Bürgerbüro zusammengelegt wurde. Die Mitarbeiter*innen rotieren im Wochenrhythmus zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen und Aufgaben. Diese halten dabei ein höheres Fachwissen vor und werden aufgrund dessen in eine höhere Entgeltgruppe eingruppiert. Gleichzeitig unterscheidet sich dieses Organisationsmodell wesentlich von den anderen Bereichen, sodass zwar eine Zusammenarbeit im Back-Office auf digitaler Basis durchführbar ist, allerdings erst bei sehr hohen digitalen Fallzahlen lohnenswert erscheint. Ansonsten ist aus Sicht der Stadt Speyer für die nächsten zwei Jahre das bestehende analoge und bewährte System zu präferieren. Danach soll eine Überprüfung erfolgen, die sicher auch davon abhängig ist, wie sich die Zahl der digitalen Zulassungsanträge bis dahin entwickelt.

Es finden sich **unterschiedliche tarifvertragliche Eingruppierungen** von Personen in den gleichen Aufgabenbereichen verschiedener Kommunen. Diese bestehen nicht nur in unterschiedlichen Organisationsstrukturen, sondern auch in ähnlich organisierten Bereichen. Die Unterschiede sind zum Teil „gewachsen“ oder kamen auch aufgrund der Zusammensetzung von VZÄ aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen zustande. Um eine gemeinsame Zusammenarbeit umzusetzen, muss eine Angleichung der Eingruppierung zwischen den Kommunen stattfinden, die allerdings erst erfolgen kann, wenn die digitalisierten Verfahren auch im Back-end zwischen den Kommunen neu organisiert werden und die Konturen für die Neuorganisation der Antragsbearbeitungsprozesse sichtbar werden.

5. Offen gebliebene Fragen/Projektelemente

Aufgrund der Verzögerungen durch die fehlende Digitalisierung ergaben sich verschiedene Fragen und Projektelemente, die in der Laufzeit des Projektes nicht mehr gelöst bzw. entwi-

ckelt und umgesetzt werden konnten. Dazu gehören die **Finanzierungsschlüssel zum Ausgleich asymmetrischer Aufgaben- und Bearbeitungsanteile** zwischen den Kommunen. Ein solches ist notwendig, um Verwerfungen in der gemeinsamen Aufgabenerledigung vorzubeugen. Hierbei kann in den IKZ-Projekten der IKZ-Vorderpfalz wahrscheinlich mit Pauschalbeträgen pro Fall bzw. für verschiedene Fallgruppen gearbeitet werden. Während in der Sozialverwaltung vor allem Personal- und Sachkosten zum Tragen kommen, finden sich im Bereich der Kfz-Zulassung zusätzlich Einnahmen aus den Gebühren. Deren Vereinnahmung muss daher in der Berechnung berücksichtigt werden. Ohne Informationen über die in den digitalisierten Fachverfahren konkret anfallenden standardisierten Kosten ist aber auch kein Kostenausgleich zu errechnen. Und derzeit fehlen sogar noch die digitalen Fachverfahren, die – nach der Einführungsphase – die Basis einer Kostenermittlung sind.

Ebenfalls zu den ungelösten offenen Fragen gehören Maßnahmen des Personalmanagements als Folge der Neuorganisation des Back-end der IKZ-Bereiche sowie damit zusammenhängende Eingruppierungsfragen.

6. Ausblick - Wie geht es weiter?

Eine Umsetzung der IKZ in den Bereichen Elterngeld, Wohngeld und Kfz-Zulassung ist erst möglich, wenn ein **digitales Antragsverfahren, die zugehörigen digitalen Fachverfahren und die digitale Basisinfrastruktur sowie eine medienbruchfreie Bearbeitung eingeführt bzw. mindestens absehbar sind**. Die Partnerkommunen sind dabei unterschiedlich weit, allerdings findet sich von Seiten der Kommunen eine hohe Bereitschaft und Anstrengung, den Prozess möglichst voranzutreiben. Hier erwies sich die schleppende OZG-Umsetzung als Enttäuschung sowohl für die Kommunen als auch für das Modellprojekt per se. Trotzdem kann mittlerweile in allen drei Leistungen in nächster Zukunft mindestens eine Kommune, wenn nicht gar alle zumindest die digitale Antragsstellung durch Bürger*innen und Unternehmen und die Bearbeitung in den zugehörigen Fachverfahren vorweisen. Dann kann auch die interkommunale Organisation der ortsunabhängigen Bearbeitung beginnen, die zwingend den digitalen Zugriff auf archivierte Fallakten im ganzen IKZ-Raum einschließt, weil ein elektronisches Verschicken von Akten ein Rückfall in analoge Organisationsmuster bedeutet. Ob dies über gemeinsame elektronische Archive oder über die Fachverfahren selbst geschehen kann, muss mit deren Einführung geprüft werden. Zumindest für den Kfz-Zulassung soll angeblich ein IKZ-Modul im Fachverfahren zuschaltbar sein.

Die Kommunen sind **willens, die IKZ-Piloten weiter voranzutreiben**, allerdings wird wohl eine weitere externe Beratung benötigt, um die Arbeiten zu strukturieren und in Gang zu halten.

Denn aufgrund der schleppenden Digitalisierung sinkt die Motivation insb. der Fachabteilungen in den Kommunen, da aus deren Sicht nur wenig Projektfortschritt erkennbar ist. Die kommunalen Partner haben darüber hinaus von sich aus weitere Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit ausgelotet, die forciert werden können.

Motivation hierfür ergibt sich insb. vor dem Hintergrund des **Fachkräftemangels**, der die Kommunen schon jetzt betrifft und in Zukunft noch viel stärker auftreten wird. Hierbei können interkommunale Kooperationen insb. in Verbindung mit der Digitalisierung sowohl Effizienzvorteile als auch Qualitätsverbesserungen der kommunalen Leistungen generieren.

Allerdings bestehen auch weiterhin bundesrechtliche Regelungen, die ein **Schriftformerfordernis** verlangen, so dass eine digitale Bearbeitung medienbruchfrei nicht funktioniert. Dies erfordert dringenden Handlungsbedarf von Seiten des Bundes.

7. Übertragbarkeit der Erfahrungen aus dem IKZ-Projekt Vorderpfalz insb. zu IKZ bei digitalen Verwaltungsverfahren

Nicht nur die Digitalisierung des Front- und des damit zu verknüpfenden Back-Office, sondern auch und gerade die interkommunale Zusammenarbeit dabei stellt für die Kommunen „doppeltes Neuland“ dar. Die mangels gemeinsamer Verfügbarkeit und vollständiger Ausrollung der digitalen Fachverfahren noch unvollständige Konzeptionierung und dementsprechend noch nicht vorliegende Umsetzung der IKZ erlaubt keine abschließende Beurteilung. Jedoch hat die Arbeit im Projekt zumindest gute Konturen der Zieleignung für die Neukonzeptionierung der kommunalen Verwaltungsreform ergeben, konkrete Gestaltungsoptionen – vorbehaltlich ihrer Erprobung –, allerdings einige Probleme aufgedeckt, die jetzt schon die viele Implikationen zukünftiger Gestaltung von digitalen IKZ erkennen lassen.

Für die IKZ ist eine **Forcierung der Digitalisierung in den Kommunen** eine absolute Notwendigkeit. Durch die Digitalisierung sind „echte“ **Skaleneffekte und Einsparungen** möglich, die zwar erst bei der volldigitalen Umsetzung mittel- bis langfristig entstehen, aber in Kooperationen noch vermehrt abgeschöpft werden können. Die Digitalisierung bringt nach einer anfänglichen Kostensteigerung aufgrund von Investitionen in die Infrastruktur eine starke Reduzierung der Kosten sowohl aufgrund der geringeren Fehlerquote bei antragstellenden Bürger*innen und bei der bearbeitenden Verwaltung, als auch infolge der – nicht nur möglichen, sondern wohl auch erforderlichen – **Neuorganisation der Antragsbearbeitungsprozesse** in den kooperierenden Verwaltungen mit sich, wenn nicht Aufbau- und Ablauforganisation von volldigitalen Verfahren in analogen Strukturen steckenbleiben sollen.

Die weitgehend **dezentrale Organisation des Transfers der Fachverfahren** überwiegend durch die KommWiss hat dabei nicht nur Erwartungen bei allen Beteiligten enttäuscht, auch

die **Qualität der digitalen Produkte** wird als **nicht optimal** eingeschätzt. So haben inzwischen auch Frankenthal und der Rhein-Pfalz-Kreis zu einem anderen eAkten-Produkt gewechselt. Wenig überzeugend ist zudem, dass die „Auslieferung“ des digitalen Fachverfahrens zur Kfz-Zulassung mit Abständen von 3 Monaten erfolgt. Eine Rückkoppelung an uns als wissenschaftliche Beratung zu IKZ in Sachen, wie es denn um das dort angeblich auch verfügbare bzw. zuschaltbare IKZ-Modul bestellt wäre, erfolgte trotz mehrfacher Versuche nicht. Angesichts der Dringlichkeit der Digitalisierung der Kommunalverwaltungen kann das alles nur Unverständnis hervorrufen.

Hohe und gleiche Cybersicherheitsstandards sind außerdem insb. in IKZ-Projekten unbedingt notwendig. Gerade wenn Mitarbeitende verschiedene Kommunen im Rahmen ortsunabhängiger Bearbeitung von Anträgen auf Daten und Archive der anderen Partner zugreifen können müssen, ergeben sich zusätzliche Risiken, die sich bei nur unzureichend abgesicherten Home-Office-Arbeitsplätzen noch vergrößern. Die Erfahrungen des Rhein-Pfalz-Kreises, der im Übrigen auch eine gute Unterstützung durch das Land erfuhr, legen nahe, dass Nachrüstungen in erheblichem Umfang sowie die Beauftragung einer externen „24/7“-Überwachung aller digitalen Arbeitsplätze erforderlich sind, um einen Angriff rechtzeitig feststellen zu können. Es wird wohl auch zusätzliches IT-Personal benötigt.

Nicht alle Kommunen werden die erforderlichen finanziellen Mittel aufbringen können, was auch und gerade bei IKZ mit digitalen Verfahren zusätzliche Probleme bereitet, deren zügige Umsetzung sich mindestens verzögert oder gar unmöglich gemacht wird. **Cyber-Sicherheit bei allen öffentlichen Verwaltungen in Rheinland-Pfalz** sollte deshalb zu den prioritären Bereichen der Landespolitik gemacht werden, auch um die angestrebten Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene erreichen zu können.

Hier könnte z.B. ein Zusammenschluss von Kommunen in Sachen Cyber-Sicherheit vom Land weiter unterstützt, forciert und mit entsprechenden Mitteln ausgestattet werden. Langfristig könnten so hohe Kosten eingespart werden - sowohl durch degressive Preise für die Beauftragung externer Firmen als auch der Schäden, die durch Hackerangriffe selbst entstehen. Kommunen sollten auch wegen ihrer zentralen Funktion für den Vollzug von Bundes- und Landesrecht im deutschen Föderalismus als kritische Infrastruktur betrachtet werden und in der IT-Sicherheitsarchitektur des Bundes und der Länder eine größere Rolle spielen.

Bei der Umsetzung von IKZ dürfte die ADD als kommunale Genehmigungsbehörde für Zweckvereinbarungen und für die Genehmigung der kommunalen Haushalte, in denen die für die IKZ erforderlichen Veränderungen etatisiert werden, eine wichtige Rolle spielen. Als Ansprechpartner ergibt sich außerdem eine einschlägige Beratungsfunktion. Die **Einrichtung ei-**

ner Stelle bei der ADD, die dann als erste Ansprechpartnerin der Kommunen für verschiedenste rechtliche Fragen im Hinblick auf die IKZ fungiert, erscheint aus zwei Gründen sinnvoll:

- Zum einen handelt es sich in vielen Bereichen, die über die herkömmlichen Formen von IKZ hinausgehen, um „Neuland“, so dass auch bisher nicht gestellte rechtliche Fragen auftreten. Dabei muss insb. eine Koordinierung mit den zuständigen Landesministerien erfolgen, denn viele Fragen der IKZ gehen über die „reine“ Zusammenarbeit zwischen den Kommunen hinaus und betreffen insb. fachspezifische Detailfragen, die bei einer Umsetzung der IKZ geklärt werden müssen. Bei einer flächendeckende(re)n Umsetzung von IKZ benötigt die ADD weiteres Personal, um die Anfragen und die Begleitung von Zweckvereinbarungen bearbeiten zu können.
- Zum anderen werden **schnelle(re) Entscheidungen** durch die ADD und die ggf. fachlich zuständigen Landesministerien benötigt. Aufgrund der Neuartigkeit der rechtlichen Anfragen ist eine genaue Abwägung des rechtlichen Sachverhalts verständlich und grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings führen langwierige Entscheidungsprozesse auf der Landesebene zu Verzögerungen, Frustration und einem Erstarken von Beharrungskräften innerhalb der Kommunen, die sich gegen eine IKZ wenden, da das „Veränderungs-Momentum“ überschritten wurde.

Schließlich werden praktisch alle Kommunen, die sich in die für ihren Kooperationsraum geeigneten IKZ einarbeiten wollen bzw. sogar müssen, von der Komplexität der Aufgabe zunächst überfordert sein. Man wird zwar z.B. aus den Modellprojekten die grundsätzlichen Konturen einer IKZ übernehmen können, die konkreten Gestaltungen und die Einigungsprozesse dürften sich im Detail unterscheiden. Deshalb erscheint für die ersten Jahre ein **begleitendes externes Projektmanagement** sinnvoll, das insb. bei IKZ mit großem Veränderungspotenzial den Veränderungsprozess innerhalb der Verwaltungen zielorientiert steuert. Externe Dritte versachlichen den Prozess und können die Kommunikation zwischen und innerhalb der Kommunen steuern, damit die umsetzende Fachebene besser in den Prozess miteinbezogen wird, gleichzeitig aber auch unbegründete Bedenken ausgeräumt werden.

8. Übertragbarkeit der IKZ-Projekt-Erfahrungen für zukünftige IKZ in Rheinland-Pfalz

Interkommunale Zusammenarbeit ist ein „echtes“ Substitut für Territorialreformen, wenn nicht gar letzteren überlegen, denn einige der Nachteile, die sich durch die Fusionen und Einkreisungen ergeben, werden bei interkommunalen Kooperationen nicht eintreten. Hierzu zählen die politischen Kosten, die mit den Fusionen einhergehen, aber insb. von „digitalen“ IKZ

nicht erwartet werden. Für die Bürger*innen ist der Ort der Bearbeitung der Anträge und Leistungen nicht relevant, hingegen aber die bürgernahe Beratung und Betreuung vor Ort oder digitale Angebote. Interkommunale Kooperationen können im Vergleich zu den „starren“ Kooperationen flexibler auf die Bedürfnisse der Kommunen vor dem Hintergrund verschieden strukturierter Räume im Land eingehen. Transaktionskosten, wie die mit interkommunalen Kooperationen einhergehen, finden sich grundsätzlich und in sehr viel höherem Maße auch bei Gebietsreformen.

Allerdings erfordert auch die Etablierung von interkommunalen Kooperationen eine kontinuierliche Neuorganisation der Verwaltungen, insb. auch als Folge der Digitalisierung. Der Workshop im September, in dem alle drei Modellprojekte ihre Teil-Projekte vorstellten, zeigte bereits, welche **vielfältigen Möglichkeiten der Zusammenarbeit** bestehen. Nicht nur die Art der interkommunalen Zusammenarbeit, d.h. analog oder digital, sondern auch die Aufgabenvielfalt ist dabei bemerkenswert groß. Die Kommunen loteten selbst bereits weitere erfolgversprechende IKZ-Bereiche aus, z.B. Ausländerbehörden, Führerscheinstellen, Bußgeldstellen, IKZ bei Personalrekrutierung und -ausbildung, Koordinierung der Feuerwehrbeschaffungen.

Zudem besteht auch weiterhin die **Offenheit für weitergehende institutionelle Arrangements**. Denn insb. die Digitalisierung macht es möglich, in einer Vielzahl von Aufgaben ortsunabhängig zusammenzuarbeiten. Neben einer Zweckvereinbarung besteht die Möglichkeit, bei einer größeren Zahl von Kooperationspartnern das institutionelle Arrangement auf einen Zweckverband oder eine AÖR zu erweitern, wenn dies für sinnvoll erachtet wird. Für die „großen“ institutionellen Lösungen scheinen die Kommunen allerdings noch Zeit zu brauchen, bis sie so viel politisches Vertrauen auch und gerade untereinander aufgebaut haben, dass sie willens sind zu „springen“.

Alle untersuchten IKZ zeigten große personalwirtschaftliche Potentiale. Insb. im Hinblick auf den Fachkräftemangel ist es mit einer derartigen IKZ möglich, einen **effizienteren Personaleinsatz** zu etablieren, die **Prozessabläufe weiter zu optimieren** und zwischen den Kommunen zu vergleichen. Insb. bei kleineren Kommunen und Leistungen, für deren Bearbeitung lediglich geringe Teile eines Vollzeitäquivalentes zur Verfügung stehen, kann eine Kooperation bei Personalausfall durch Krankheit und bei Problemen der Stellenbesetzungen sicherstellen, dass die Leistungen weiterhin erbracht werden können. Vertretungsregelungen können deutlich flexibler gestaltet werden. In Kommunalverwaltungen ist es nicht selten, dass ein*e Mitarbeitende*r aufgrund der geringen Fallzahl mehrere Aufgabenbereiche übernimmt. Diese „Zerstückelung“ fällt durch einen größeren Personalkörper weg, sodass auch eine Wissensoptimierung in größeren Arbeitsgruppen erreicht werden kann. Zudem sind gemeinsame und kostengünstigere Weiterbildungen möglich, wenn sich die Zahl der Personen erhöht, die an einer

solchen Maßnahme teilnehmen. **Interkommunale Kooperationen können vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels die Aufgabenerfüllung sicherstellen.** Dies gilt explizit auch in „horizontalen und vertikalen interkommunalen Verzahnung“ der kreisfreien Städte bzw. der Landkreise mit den Verbandsgemeinden, die vom Fachkräftemangel ebenfalls stark betroffen sind.

Zudem können durch die IKZ bessere Beratungs- und Serviceleistungen erbracht werden, insb. wenn neben dem Back-Office auch Kooperationen im Front-Office eingegangen werden. Darunter fallen bspw. gemeinsame Beratungsangebote, Verlängerungen der Servicezeiten, gemeinsame Informationsplattformen sowie verschiedene „Zugänge“ für die Bürger*innen zur Verwaltung, bspw. die Einführung des „virtuellen Bürgeramtes“ mit dessen Hilfe Beratung per Videocalls möglich ist. Dies wird bspw. bereits von der Stadt Frankenthal erprobt und eingesetzt. Damit erhöht sich auch die Kundenzufriedenheit. Die digitalen Möglichkeiten können den Service verbessern, auch in Form von „Wegezeit“-Verkürzungen für die Bürger*innen.

Nicht zuletzt die Einblicke auch in die beiden anderen IKZ-Piloten in der Südwestpfalz und Mosel-Eifel-Hunsrück haben einen größeren Überblick auch über Faktoren ergeben, die interkommunale Zusammenarbeit begünstigen:

- Das Zustandekommen von IKZ ist abhängig vom **Willen der politischen Führungen**, der Verwaltungsleitungen bzw. der IKZ-Beauftragten bei den kommunalen Partnern. Diese müssen den Prozess aktiv vorantreiben und die Umsetzung forcieren, um Frustration bei denjenigen zu vermeiden, die zur Vorbereitung des Prozesses beigetragen haben. Zudem ist es hilfreich, wenn zwischen den Kommunen bereits **Vertrauen** besteht. Dieses ist oftmals durch vorhergehende Zusammenarbeit bereits auf der Fachebene vorhanden und wird **durch die gemeinsamen Planungen zur Etablierung von IKZ-Projekten weiter gestärkt und ausgebaut.**
- Da IKZ-Projekte immer mit Veränderungen in mindestens zwei Verwaltungen einhergehen und diese zu Unsicherheit bei den Beschäftigten führen können, erfordert dieser Prozess eine transparente Struktur, eine gute Kommunikation zwischen der Fach- und Führungsebene. Sehr hilfreich erscheint dabei eine **externe Projektbegleitung** zur Versachlichung und Organisation des Projekts.
- Um eine ortsunabhängige Bearbeitung zwischen den Kommunen zu etablieren, ist die **Digitalisierung** der Prozesse in den Kommunen essenziell. Gleichzeitig begünstigt die Digitalisierung die interkommunale Zusammenarbeit und eröffnet verschiedenste Möglichkeiten der Kooperation in vielfältigen Aufgabenbereichen. Insb. die ortsunabhängige Bearbeitung wird eine entscheidende Rolle auch im Hinblick auf den Fachkräftemangel spielen.

- Das Bewusstsein darüber, welche negativen Folgen der **Fachkräftemangel** für die Kommunen mit sich bringen, ist ein begünstigender Faktor für die IKZ. Denn dem Fachkräftemangel kann mit Hilfe von Kooperationen deutlich besser begegnet werden, um Probleme hinsichtlich Krankheitsvertretungen und generell unbesetzten Stellen zu lösen. Stellen, die nicht mehr ausreichend qualifiziert besetzt werden können, müssen durch eine effizientere Arbeitsorganisation auch wegfallen können. Andernfalls verlängern sich Bearbeitungsdauern, treten wirtschaftsbelastende Bearbeitungsstaus auf oder es verschlechtert sich das Leistungsangebot.

Bei allen IKZ-Projekten ist allerdings immer auch einem **administrativen Beharrungsvermögen** zu rechnen, welches der interkommunalen Zusammenarbeit im Weg steht oder besondere Aufmerksamkeit zu seiner Überwindung bedarf. Dieses betrifft unterschiedliche Kommunen und Fachämter sowie Hierarchieebenen und muss durch Einbezug dieser Personen und Kommunikation zwischen den Kommunen und Ebenen sowie auch durch dezidierte Entscheidungen der politischen Führungen ausgeräumt werden.

Zudem wollten alle beteiligten Kommunen bislang nur **aufgabenspezifische Zweckvereinbarungen** abschließen und sprachen sich gegen weitergehende Organisationsformen wie eine Anstalt des öffentlichen Rechts aus. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist dies absolut nachvollziehbar, denn die Zweckvereinbarungen sind flexibler und mit ihnen geht kein zusätzlicher kostenintensiver „Überbau“ einher. Auch ein Übergang von Personal kann vielfach noch vermieden werden. Weitergehende Lösungen sollten aber zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal überprüft werden.

Um ein **flächendeckendes IKZ-Netz über Rheinland-Pfalz** „aufzuspannen“ und weitere IKZ im Land zu fördern, sollten den Kommunen zwar eine freie Partnerwahl innerhalb der Landkreise und kreisfreien Städte zugestanden werden, allerdings unter der Nebenbedingung, dass keine Kommune ohne Kooperationspartner bleibt. Im Hinblick auf die Übertragbarkeit der IKZ ergaben sich zudem drei weitere Erkenntnisse:

- Die Größe der IKZ ist – anders als die Ergebnisse einer Territorialreform – nicht beschränkt. Ist die digitale IKZ nebst den Voraussetzungen der Zusammenarbeit bspw. eines landesweit genutzten Fachverfahrens einmal etabliert, können sich weitere Kommunen anschließen.
- Für unterschiedliche Aufgaben sind rein theoretisch auch unterschiedliche große IKZ-Kooperationsräume denkbar, es können je nach Aufgabe unterschiedliche Einzugsbereiche optimal sein. Insb. wenn bei einer Leistung wenig lokale Beratung notwendig ist und eine digitale Antragstellung durch das leistungsbeziehende Klientel eigenständig bzw. ohne „vor-Ort-Beratung“ durchgeführt werden kann, kann die Antragsbearbeitung verlagert

und der Einzugsbereich vergrößert werden. Nach Einrichtung von bundesweit einheitlichen Nutzerkonten mit eindeutiger Authentifizierung ist es den Bürger*innen völlig egal, wo ihr Antrag bearbeitet wird.

- Je nach Aufgabe kann sich sogar (wahrscheinlich in Einzelfällen) IKZ ohne eine gemeinsame Orts- oder Kreisgrenze ergeben, die durch die Möglichkeit der ortsunabhängigen Bearbeitung ermöglicht wird.
- Dennoch werden sich tendenziell **eher feste IKZ-Verbände** zwischen benachbarten Landkreisen und kreisfreien Städten ergeben, weil hier selbst bei unterschiedlichen Parteizugehörigkeiten von Oberbürgermeister*innen und Landrät*innen schon seit langem mehr oder weniger umfangreiche informelle Kooperationen existieren. Zudem sind interkommunale Ausgleichsleistungen bei der Übertragung von kleineren Verwaltungsaufgaben auf einen Partner innerhalb eines geschlossenen Kreises besser und stabiler organisierbar, zumal solche Vereinbarungen **viel Vertrauen** untereinander voraussetzen.

Mit dieser **flexiblen Anwendungsmöglichkeit** unterscheiden sich die digitalen IKZ maßgeblich von „herkömmlicher“ interkommunaler Zusammenarbeit. Dies ist insb. dann der Fall, wenn das Back-Office und damit das Back-End der Prozessbearbeitung Gegenstand der IKZ sind. In jedem Fall ist auch eine Harmonisierung von Antragsformularen oder Beratungsangeboten im Front-Office über einen vergrößerten Einzugsbereich erforderlich. Bis zu einem gewissen Grad wird dies ohnehin bereits durch die Übernahme von digitalen efa-Leistungen erreicht.

Zudem war im Rahmen der Projekte erkennbar, dass eine **Rechtsbereinigung** insb. von Bundes-, ggf. aber auch von Landesrecht unbedingt notwendig ist, damit eine IKZ in vielen Bereichen überhaupt effizient organisiert werden kann. Insb. im Sozialbereich ergaben sich zahlreiche bürokratische Hürden, die den Verwaltungsvollzug immer komplexer und langwieriger machen, die oftmals zugleich nicht notwendig erscheinen. Diese bürokratischen Hürden auszuräumen, wäre nicht nur vor dem Hintergrund eines dringend benötigten Bürokratieabbaus zu forcieren, sondern hätte darüber hinaus positive Auswirkungen auf die Digitalisierung der Prozesse und die daran anknüpfenden interkommunalen Kooperationen.

Da es sich insb. bei den IKZ auf digitaler Basis bei jeder sich zukünftig neu etablierender IKZ um „Neuland“ im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit handelt und neben rechtlichen Fragen auch spezifische organisatorische Aspekte sowie ein Change-Management anzugehen sind, ist zumindest für einen Anschubzeitraum ein **externes Projektmanagement** zu empfehlen; eine Förderung durch das Land - ggf. im kommunalen Finanzausgleich für feste IKZ-Verbände - wäre hier ein wichtiger Anreiz.

Schließlich erscheint es absolut hilfreich, das im September **etablierte Netzwerk der IKZ-Modellprojekte** weiter zu nutzen, zu stärken und um weitere IKZ-Verbände zu erweitern. Halbjährliche Treffen würden sich anbieten, um einen Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen zu etablieren. Auch ein wissenschaftliches Begleitnetzwerk – analog zum Netzwerk Bürokratieabbau Bessere Rechtsetzung in Baden-Württemberg –, das u.a. eine wissenschaftliche Jahrestagung ausrichtet, und ein wettbewerblich aufgestellter Fördertopf für verschiedenste wissenschaftliche Analysen zu IKZ-Projekten – dies vielleicht in Kooperation mit anderen Bundesländern, die ihre Territorialreformen abgesagt haben – könnten die zukünftigen Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit auch für die Kommunen, die IKZ einrichten wollen, systematisch nutzbar machen.

Anhang:**Erwartete Wirkungen interkommunaler Zusammenarbeit**

Die erwarteten Wirkungen von weitergehender interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) „der zweiten Generation“ lassen sich in vier Kategorien einteilen, die sich paarweise gegenseitig bedingen bzw. durchdringen. Es sind dabei zunächst allgemeine Effizienzgewinne und Qualitätsverbesserungen bei kommunalen Leistungen zu erwarten, die sich „quer“ zu den beiden derzeit wichtigsten Ressourcenengpässen der Kommunen, dem Fachkräftemangel und der sich in der Implementation befindlichen Digitalisierung, entwickeln, indem durch IKZ sowohl Vorteile bei der Fachkräfterekrutierung und der Effizienz des Personaleinsatzes als auch bei der Digitalisierung der Arbeitsorganisation und der Arbeitsprozesse entstehen (s. Tab. 1).

Effizienzgewinne als Folge größerer Fallzahlen und größerer zur Verfügung **stehender Personalkörper** resultieren im Einzelnen aus:

- **Skaleneffekte** sind allgemeine Wirtschaftlichkeitsgewinne, die schlicht aus der größeren Fallzahl von Bearbeitungen von kooperierenden Kommunen ergeben.
- Auch kann die **Prozessorganisation** über die vergrößerte Fallzahl und zwischen den Kommunen effizienter gestaltet werden.
- Der **Personaleinsatz** kann u.a. über die Mitarbeiter*innen mit unterschiedlichen Wochenarbeitszeiten und verschiedenen fachlichen Spezialisierungen optimaler gestaltet werden. Es können zudem Personen, die wegen Eltern- oder Erziehungszeiten nur kleinere Arbeitszeitkontingente belegen können, vor allem bei digitalen Bearbeitungen besser in die Arbeitsprozesse integriert werden.
- Größere Arbeitsgruppen können zudem ihr **Fachwissen** besser aufbauen, aufteilen und beim Ausscheiden aus dem Arbeitsleben auch besser weitergeben.
- Ein systematischer Prozess des **Wissenstransfer zwischen den Kommunen** wird angelegt.
- Ein größerer Personalkörper für die einzelnen Aufgaben ermöglicht zudem **bessere/kompetentere Vertretungsregelungen** vor allem bei sehr kleinen Stellenanteilen.
- Gerade in Zeiten des Fachkräftemangels versprechen **gemeinsame Aus- und Weiterbildungen** nicht nur Effizienzgewinne, sondern auch eine Stärkung des kommunalräumlichen Zusammenhalts.

Die **Effizienzgewinne** durch IKZ lassen bei der **Digitalisierung** der Verwaltung weiter steigern, indem folgende Vorteile auftreten können bzw. sogar angestrebt werden sollten:

- Durch eine **gemeinsame ortsunabhängige Bearbeitung** nicht nur eingehender Anträge, sondern auch über das gesamte verwaltungsinterne Antragsverfahren hinweg können unterschiedliche Arbeitsbelastungen und unterschiedliche Fachkenntnisse zwischen den Mitarbeitenden weiter ausgeglichen werden.

Tabelle 1: Erwartete Wirkungen von IKZ

	Effizienzgewinne	Qualitätsverbesserungen bei kommunalen Leistungen
Fachkräfterekrutierung und -einsatz	<ul style="list-style-type: none"> • Skaleneffekte • optimierte Prozessorganisation • effizienterer Personaleinsatz • Wissensoptimierung in größeren Arbeitsgruppen • Wissenstransfer zwischen den Kommunen • verbesserte Vertretungsregelungen • gemeinsame und kostengünstige Aus- und Weiterbildungen 	<ul style="list-style-type: none"> • bessere Beratungs- und Serviceleistungen • Gemeinsame Informationsplattform • ausreichend besetzte Stellen, weil geringerer Stellenbedarf • Sicherstellung der Aufgabenerfüllung • Besserer „Kunden“-Service • Erhöhung der Akzeptanz bei Bürger*innen und Verwaltung • Stärkung der Vertrauensprozesse insb. auf Arbeitsebene zw. den Kommunen
Digitalisierung	<ul style="list-style-type: none"> • ortsunabhängige (Eingangs-) Bearbeitung • gemeinsame Archive • gemeinsames Cybersicherheitskonzept • ggf. gemeinsame und kostengünstigere Erneuerung von E-Akten- und DMS- Lizenzen sowie für Schnittstellenmanagement/gemeinsame Software-Beschaffung • IT-Standardisierung • weitere Verbesserungen der Backend-Organisation • Konvergenz kommunaler Verwaltungsprozesse • Optimierung der räumlichen Arbeitsplatzverteilung innerhalb der Kommunen (auch: Co-Workingspaces?) • KI-Bearbeitung bei höherer Fallzahl 	<ul style="list-style-type: none"> • Weitere Verbesserungen der Leistungen • "Wegezeit"-Verkürzung für Bürger*innen und Unternehmen • ortsunabhängige Beratung • Beschleunigung der Antragsbearbeitung • Verbesserter Service (z.B. digitale Terminkalender) • Anschlussmöglichkeiten für Verbands- und Ortsgemeinden (vertikale und diagonale IKZ)

- **Gemeinsame Archive** insb. bei Antragsverfahren mit vielen Erneuerungen und Änderungen im Zeitablauf unterstützen die ortunabhängige Bearbeitung.
- Im Hinblick auf die **Cybersicherheit** ist nicht nur ein gemeinsames Sicherheitskonzept erforderlich, vor allem, wenn die E-Akten und DM-Systeme noch nicht vollintegriert sind.
- Das Vorhandensein nach wie vor selbständiger Systeme der IKZ-Partner ermöglicht auch das gegenseitige Sicherheits speichern von arbeitswichtigen Daten, um nach einem erfolgten Angriff schnell wieder arbeitsfähig zu werden.
- Außerdem erscheint es möglich, in Zukunft eine **kostengünstigere Erneuerung** von E-Akten- und DMS-Lizenzen sowie für das Schnittstellenmanagement durch **gemeinsame Beschaffungen** zu erreichen.
- De facto dürften auch **IT-Ausstattungen weiter standardisiert** werden, weil unterschiedliche Systeme Probleme bei der IKZ bereiten.
- Digitalisierung ermöglicht erst eine weitere **Optimierung der Organisation des sog. Backend!**
- Auf mittlere Sicht ist zudem eine **Konvergenz der kommunalen Verwaltungsprozesse** zu erwarten (es muss nicht jeder seine Organisation individuell gestalten, sondern man kann voneinander lernen!).
- Nicht zu unterschätzen dürfte auch die **Optimierung der räumlichen Arbeitsplatzverteilung** innerhalb der Kommunen sein, da digitale Arbeitsplätze nun nicht mehr zwangsläufig an den teuersten Innenstadtstandorten liegen müssen, sondern innerhalb des IKZ-Einzugsbereichs optimiert werden können. Zudem wäre zu prüfen, ob durch die Veränderungen, die die digitalen Arbeitsprozesse mit sich bringen, auch moderne Co-Working-Arbeitsplätze – auch zur Erhöhung der Arbeitgeberattraktivität – eingerichtet werden können.
- Zudem ist der Einsatz von **KI bei einer erhöhten Fallzahl** lohnender und darüber hinaus die Anschaffung kostengünstiger.

Neben Effizienzgewinnen dürften sich durch IKZ auch **Qualitätsverbesserungen bei den kommunalen Leistungen** durch **vergrößerte Personalkörper** ergeben.

- Hier sind insb. **verbesserte Beratungs- und Serviceleistungen** für Bürger*innen und Unternehmen zu nennen.
- **Informationsplattformen** können gemeinsam betrieben werden.
- Zudem helfen die Effizienzgewinne dabei, die Arbeitsprozesse dahingehend zu verschlanken, dass für die wichtigeren Arbeitsschritte die **Stellen ausreichend besetzt werden** können. Auch bewirkt ein verbessertes Personalmanagement im insgesamt vergrößerten Personalreservoir, dass **(Krankheits-)Ausfälle besser kompensiert** werden können.
- Dies bedeutet eine **Sicherstellung der Aufgabenerfüllung** in Zeiten des Fachkräftemangels!
- Auch das für gute Arbeitsprozesse und Arbeitsergebnisse wichtige **Vertrauen** zwischen den Verwaltungen wird erhöht
- Verbessertes Wissen in den Verwaltungen bewirkt **insgesamt bessere Leistungen** für Bürger*innen und Unternehmen, was
- Wiederum zu einer **erhöhten Akzeptanz und Zufriedenheit** bei Wähler*innen und der Verwaltung selbst führt.

Die **Digitalisierung** schafft bei interkommunaler Zusammenarbeit ebenfalls **Qualitätsverbesserungen** im Bereich der kommunalen Leistungen:

- Die von der Digitalisierung erwartete **allgemeine Leistungsverbesserung** wird durch IKZ noch einmal forciert, **wobei die erfolgreiche Digitalisierung nachgerade die Voraussetzung schlechthin für tragfähige und dauerhaft funktionierende IKZ ist!**
- So entstehen nicht nur sog. "**Wegezeit**"-Verkürzung für **Bürger*innen und Unternehmen**, sondern es ist auch eine **Beschleunigung der Antragsbearbeitung** zu erwarten, wenn die Arbeitsprozesse über alle Kooperationspartner hinweg optimiert werden.
- Eine **ortsunabhängige Beratung**, wie sie heute bereits im D115-Betrieb in Kooperation angelegt ist, kann im Zuge der Digitalisierung weitere Verbesserungen erreichen, vor allem auch für den ländlichen Raum der Ortsgemeinden.
- Weitere **Verbesserung von Serviceleistungen** (wie z.B. durch digitale Terminvereinbarungen, Video-Gespräche, Verwaltungs-Nutzer-Konferenzen).
- Anschlussmöglichkeiten für Verbands- und Ortsgemeinden (vertikale und diagonale IKZ)