



Aktenzeichen: 10/B/Wa

Datum: 02.12.2021

Hinweis:

Beratungsfolge: Stadtrat

**Projekt „Kooperation Vorderpfalz,“**

Die Verwaltung berichtet:

Das Projekt „Kooperation Vorderpfalz“ wird federführend durch die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer betreut und durch das Land finanziell gefördert. Das Projekt untersucht Kooperationsmöglichkeiten – einschließlich ihrer Institutionalisierung – der drei kreisfreien Städte Frankenthal, Ludwigshafen, Speyer und des Rhein-Pfalz-Kreises anstelle einer Fusionslösung. Das Auftakttreffen zum Modellprojekt Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) fand am 18.08.2021 statt. Das Projekt befasst sich schwerpunktmäßig mit IKZ und Digitalisierung und untersucht, inwieweit eine Bündelung von digitalisierten Back-End Prozessen möglich, sinnvoll und effizient(er) ist.

Anliegend ist der Sachstandsbericht der Projektleiterin Frau Prof. Dr. Färber zur Kenntnis beigefügt.

STADTVERWALTUNG FRANKENTHAL (PFALZ)

Martin Hebich  
Oberbürgermeister

**Beratungsergebnis:**

Gremium	Sitzung am	Top	Öffentlich:	<input type="checkbox"/>	Einstimmig:	<input type="checkbox"/>	Ja-Stimmen:	
			Nichtöffentlich:	<input type="checkbox"/>	Mit	<input type="checkbox"/>	Nein-Stimmen:	
					Stimmenmehrheit:	<input type="checkbox"/>	Enthaltungen:	
Laut Beschlussvorschlag:	Protokollanmerkungen und Änderungen		Kenntnisnahme:	Stellungnahme der Verwaltung ist beigefügt:		Unterschrift:		
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> siehe Rückseite:		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				

## Begleitforschung zu Kooperationen bei der Digitalisierung von Massenverfahren im Rahmen der Projekts „Kooperation Vorderpfalz“

### Das WiTi-Team Kooperation Vorderpfalz:

Prof. Dr. Gisela Färber, Karin Glashauser M.A., Christina Prautsch B.A.

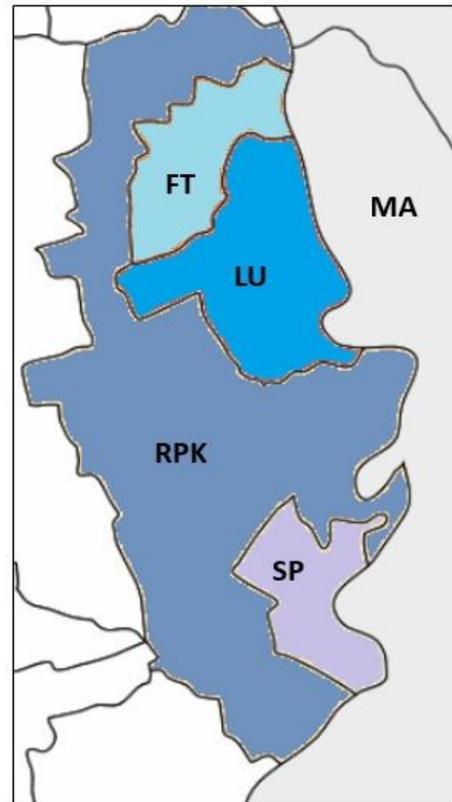
### Kurzbeschreibung des Projekts Kooperation Vorderpfalz

Das Projekt „Kooperation Vorderpfalz“ untersucht Kooperationsmöglichkeiten – einschließlich ihrer Institutionalisierung – der drei kreisfreien Städte Frankenthal, Ludwigshafen, Speyer und des Rhein-Pfalz-Kreises anstelle einer Fusionslösung. Das Projekt geht im Gegensatz zur „Lösung durch Zwangsfusion von oben“ von einem „bottom-up“-Ansatz der Verhandlung und Kooperation aus, indem die betroffenen Kommunen von Anfang an zusammenarbeitend den Innovationsprozess gestalten und im Hinblick Gestaltungsoptionen und –implikationen sowie ein Risikomanagement der Umsetzung durch ein Forschungsprojekt begleitet werden.

Durch diesen wechselseitigen Wissenstransfer zwischen Verwaltung und Wissenschaft wird von den Bedürfnissen der Kommunen und den Ideen der Expert\*innen vor Ort zur Schaffung innovativer Lösungen ausgegangen. Dies bietet zudem die Möglichkeit, besondere Problemlagen in diesem komplexen Themenbereich früh zu erkennen und Lösungen in Kooperationen selbst zu finden. Das Projekt prüft verschiedene Kooperationsmodelle als Alternativen zu Gebietsfusionen und Einkreisungen.

### Kooperationen bei der Erfüllung übertragener Aufgaben im Zuge der Digitalisierung

Ein besonderer Schwerpunkt des Kooperationsprojekts hat sich im Bereich der Digitalisierung kommunaler Leistungen ergeben, deren Ziele ebenfalls Effizienzgewinne und Bürokratieabbau sind. Die Kooperation fokussiert hier eine Zusammenarbeit im Hinblick auf die Umsetzung der Digitalisierung von sogenannten Massen(vollzugs)verfahren, insb. bei **Elterngeld, Wohngeld, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** und bei der **Kfz-Zulassung**. Ins Auge gefasst wurde außerdem auch die Aufnahme des **Meister-Bafögs** in das Projekt. Der Fokus des Projekts liegt dabei auf der „Verwaltungsseite“ insb. 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. Ziel des Projekts ist es nicht, sich mit



der digitalen Umsetzung der konkreten OZG-Leistungen und den bereits entwickelten Apps auf der Nutzer- und der Verwaltungsseite auseinanderzusetzen, auch nicht, die auf der Basis FIM und dem XÖV-Standard entwickelten Anwendungen für die Verwaltung, dies wird als gesetzt angesehen. Das Projekt nimmt vielmehr die Organisationsseite der Implementierung in den Blick. Dabei werden auch und gerade effizienzsteigernde Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Kommunen identifiziert und pilotiert.

### **Bündelung der Back-End Einrichtungen zur Vollziehung der „Massenverfahren“ – Ausbau des Front-Offices**

Gegenstand des Projekts ist die Zusammenführung der Verwaltung von Anträgen in sog. Massenverfahren im Zuge der notwendigen Digitalisierung (Umsetzung OZG) in „Einrichtungen“ oberhalb der Landkreisebene (sog. „Back-end“ der organisatorischen Umsetzung der Digitalisierung), so dass die administrative Bearbeitung am Ende in nur jeweils einer Organisationseinheit für alle beteiligten Gebietskörperschaften mit durchgehend elektronischer Aktenführung ggf. unter einem gemeinsamen Governance-Dach organisiert wird. Zudem sollen die Prinzipien der OZG-Umsetzung mit „Once-Only“ bei der Organisation berücksichtigt werden, um tatsächlich eine medienbruchfreie Antragstellung und Bearbeitung zu ermöglichen. Verschiedene Massenverfahren können dabei in einer „Vollzugsbehörde“ gebündelt werden, wobei die Lage der Arbeitsplätze nicht ortsgebunden ist und zwischen den Kooperationspartnern „ausgeglichen“ werden kann. Zweckmäßigkeit und Synergieeffekte zwischen Antragsverfahren sollen aber berücksichtigt werden.

Im Gegenzug zur faktischen Zentralisierung der Bearbeitung der Antragsverfahren muss eine Dezentralisierung der Beratungsaufgaben stattfinden. Dabei ist zu prüfen, ob die einschlägige Informationsfunktion in vorhandenen Bürgerbüros nicht nur in den kreisfreien Städten, sondern auch in den kreisangehörigen größeren Ortsgemeinden und Verbandsgemeinden ausgebaut werden muss, um dort beratend auch für die Digitalisierung der Anträge tätig zu werden. Dies sollte die Akzeptanz volldigitaler Verfahren bei Bürgerinnen und Bürgern fördern und senkt die kostenträchtige Fehlerquote aus den „analogen“ papierenen Anträgen weiter.

### **Governance und Finanzierungsinstrumente**

Zudem sind auch neue Governanceformen für Kooperationen oberhalb der Kreisebene zu entwickeln. Hierbei sind die rechtlichen Rahmenbedingungen zu klären, die konkrete organisatorische Umsetzung und die Rechtsformen der Kooperation zu durchdenken. Dabei sollen auch die kurz-, mittel- und langfristigen Kosteneinsparungen, die sich als Folge der Kooperation ergeben, konkret ermittelt werden, was auch Voraussetzung zur Entwicklung innovativer Finanzierungsinstrumente ist.

Denn das Kooperationsprojekt umfasst auch die Finanzierungsseite der Zusammenarbeit. Alle Partner sprachen sich bereits gegen die für Zweckverbände übliche Finanzierung in Form von Umlagen aus und favorisieren eigenständige neue Lösungen. Auf Kostenmessungen basierende Pauschalbeträge für spezifizierte Leistungen sind denkbar, da Spitzabrechnungen

einen hohen bürokratischen Aufwand mit sich brächten und keinesfalls Anreize für effizientes Handeln setzen.

Die Gespräche mit den kommunalen Partnern haben außerdem einige Male ergeben, dass die Implementierung von umfassenderen Kooperationen auch über die bestehenden Partner des Teilprojekts hinausgehen könnte. Denn eine digitale Leistungserstellung macht „größere“ Kooperationsverbünde möglich als die bislang betriebene interkommunale Zusammenarbeit. Der Landkreis Bad Dürkheim und die kreisfreie Stadt Neustadt an der Weinstraße würden sich z.B. zur Mitarbeit im Pilotprojekt eignen; hierzu ist aber die Zustimmung aller derzeitigen Projektpartner erforderlich.

Das Pilotprojekt bietet die Chance, die wissenschaftliche Expertise mit den langjährigen Erfahrungswerten der kommunalen Praxis zu verbinden. Darüber hinaus bietet ein solches Projekt die Möglichkeit, Verfahren und Organisationsveränderungen oder Finanzierungen an Beispielen zu testen und auftretende Fehler im Prozessablauf zu erkennen und zu eliminieren. Die Prüfung von Übertragungsmöglichkeiten auch auf Städte und Landkreise im ländlichen Raum stellt angesichts der besonderen Siedlungsstruktur von Rheinland-Pfalz eine besondere Herausforderung dar.

### **Ziele des Projekts Kooperation Vorderpfalz und Ausblick**

Ziel des Projekts ist es auch zu prüfen, inwieweit diese Art von Kooperationen ein Substitut für Gebietsreformen sein kann. Aufbauend auf den Erkenntnissen des Gutachtens von Bischoff bietet die Digitalisierung von reinen Vollzugsaufgaben die Chance, Kooperationen neu zu denken, denn die digitale Bearbeitung ist gekennzeichnet durch eine ortsunabhängige Bearbeitung und – zumindest in Zukunft - einem hohen Grad an KI, was die Organisationsmöglichkeiten von der herkömmlichen, eindimensionalen interkommunalen Zusammenarbeit unterscheidet. Die Digitalisierung bringt eine starke Reduzierung der Kosten aufgrund der geringeren Fehlerquote (bei antragstellenden Bürger\*innen und der bearbeitenden Verwaltung) mit sich, was sich wiederum auf geringere Fallzahlen für die Widerspruchsstelle auswirkt. Hier bietet die Digitalisierung die Hebung „echter“ Skaleneffekte und Einsparmöglichkeiten, die zwar erst bei der volldigitalen Umsetzung langfristig entstehen, aber in Kooperationen noch vermehrt abgeschöpft werden können. Ziel muss es aber sein, den Kommunen solche Einsparungen zu belassen, damit sie stattdessen Personal oder Finanzmittel für dringende weitere Herausforderungen (Verkehr, Klimawandel etc.) auch und gerade bei ihren eigenen Selbstverwaltungsaufgaben einsetzen können.

Konkrete Arbeitsziele des Projekts sind vor diesem Hintergrund:

- Arbeitsprozesse der digitalisierten Anwendungen analysieren und Organisationsplan auf der Basis aktueller Fallzahlen erarbeiten
- Zuordnung abgrenzbarer Teilprozesse zu zentral(isierte)en und dezentralen Arbeitseinheiten (z.B. „Kooperationseinheit“ vs. Bürgerbüro), ggf. „vertikale Aufschneidung“ eines Antragsverfahrens
- Prüfung des Auf- und Ausbaus sowie organisatorische Ansiedlung von Beratungsstellen zur Antragstellung für digitalferne BürgerInnen

- Governance für „Bündelungsbehörde“ für Vollzugsmassenverfahren oberhalb der Kreisebene entwickeln
- Finanzierungsinstrumente entwickeln, die nicht Umlage sind
- Skaleneffekte und Einsparpotenziale ermitteln
- Umsatzsteuerpflicht prüfen (und vermeiden!)
- Übertragungsmöglichkeiten auf andere Kommunen insb. auch im dünn besiedelten ländlichen Raum prüfen
- ggf. weitere Massenverfahren des reinen Verwaltungsvollzugs identifizieren, die sich für überkreisliche Kooperationen/Bündelungen eignen.

Bei dem Projekt handelt es sich um Grundlagenforschung, da derartige neue Kooperations- und Organisationsmodelle bislang noch nicht entwickelt wurden. Mit einer solchen Pilotierung besteht das Risiko, Fehler zu machen, die im Entwicklungsprozess korrigiert werden müssen. Dazu sind mögliche Problemlagen frühzeitig zu identifizieren und alternative Lösungswege zu erarbeiten. Für die Praxis wie für die begleitende Wissenschaft wird echtes Neuland betreten.

### **Projektverortung und begleitender Ergebnistransfer**

Das ursprüngliche Projekt Kooperation Vorderpfalz hat nur eine Laufzeit bis Ende 2020. Da bei Antragstellung im Jahr 2016 die Umsetzung des OZG noch nicht bekannt war, dies aber in der ersten Projektsitzung im Frühjahr 2018 von allen Partnern beschlossen wurde, bleibt das erste Projekt an dieser wichtigen Stelle unvollendet. Der Projektträger BMBF schließt generell für alle Projekte der innovativen Hochschule eine Verlängerung in der ersten Stufe bis 2022 aus. Neue Mittel können erst wieder für die 2. Stufe ab 2023 beantragt werden. Insofern würde die konkrete Umsetzung von Back-Office/Back-End-Lösungen auf der Basis des OZG ab 2021 nicht mehr in das BMBF-Projekt fallen können. Dabei zeigt sich mit der fortschreitenden Umsetzung des OZGs, dass es sich um den idealen Zeitpunkt handelt, Kooperationslösungen zu untersuchen, um früh genug die Weichen für mögliche Umsetzungen zu stellen. Eine Fortführung unter neuem Projektauftrag für eine Pilotierung des Back-end mit den Projektpartnern der Kooperation Vorderpfalz (ggf. +) wäre aber im Mantel des Innovationslabors WITI an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften möglich und bei entsprechender Konzipierung zielführend für die Umsetzung des OZG in Rheinland-Pfalz, wahrscheinlich auch bundesweit innovativ.

Das Projekt ist genuin auf eine Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und den kommunalen Kooperationspartnern angelegt, da ohne die Perspektive der Praxis keine zielführenden Ergebnisse zu erwarten sind. Damit unterscheidet sich das Projekt klar von wissenschaftlichen (Auftrags-)Gutachten. Zudem werden die kommunalen Spitzenverbände, weiteren nicht direkt beteiligte Kommunen und das Land, insb. das für kommunale Verwaltungsreform und Digitalisierung zuständige Innenministerium RLP, über die Projektfortschritte informiert, um auch hier eine Rückkopplung zu ermöglichen und um eine Übertragung der Ergebnisse und ihre „Verallgemeinerung“ der gewonnenen Erkenntnisse für die Verwaltungspraxis zu ermöglichen.

## Projektplanung

Die Projektlaufzeit gliedert sich in zwei Hälften: bis Ende des Jahres 2021 sollen die konzeptionellen Vorüberlegungen zu grundlegenden Organisationsstrukturen, der Governance und den Finanzierungsinstrumenten abgeschlossen sein, damit eine Beschlussfassung über die tatsächliche Implementierung in den Gremien der Kooperationspartner stattfinden kann. Ggf. ist die neue überkreisliche kommunale Bündelungsbehörde institutionell zu starten. Im zweiten Teil des Projekts werden konkrete Handlungsempfehlungen zur konkreten Umsetzung erarbeitet werden und mit der Umsetzung begonnen. Wichtige Voraussetzung dieser Phase ist, dass die Digitalisierung der Front- und Backoffice- Applikationen abgeschlossen ist (hoffentlich mit weitgehenden Once-Only-Strukturen!) und deren Adaption in die Verwaltungspraxis angegangen werden kann.

Jahr	2021				2022			
Quartal	I	II	III	IV	I	II	III	IV
<b>Arbeitsschritte</b>								
Definition und Prüfung der Kooperationsmöglichkeiten bei den ausgewählten Massenverfahren								
Prozessanalysen der digitalisierten Antragsverfahren und Erarbeitung eines konkreten Organisationskonzepts								
Prüfung der Umsatzsteuerpflicht								
Abschätzung Einsparpotentiale und Erarbeitung der Finanzierungsinstrumente								
Erarbeitung der Governance-Struktur								
<b>Präsentation und Verschriftlichung der ersten Ergebnisse zur Umsetzbarkeit der Kooperationen</b>								
Prüfung der Beratungsstellen								
Prüfung der Übertragungsmöglichkeiten auf andere kommunale Kooperationen in RP								
<b>Handlungsempfehlungen für Kommunen und Land zur konkreten Umsetzung von kommunalen Kooperationen bei Massen(vollzugs)verfahren</b>								
<b>Flankierende Maßnahmen:</b>								
Projektmanagement und Koordination								
Wissensdissemination								
Meilensteine:								

### **Meilensteine:**

Die Ergebnisse des ersten Projektjahres stellen den ersten Meilenstein des Projekts dar. An dieser Stelle soll gezeigt werden, ob und unter mit welchen Gestaltungsoptionen (Arbeitsprozesse, Finanzierungsinstrumente und Governance) eine Umsetzung von interkommunaler Kooperation zwischen den Kommunen auf Kreisebene im Hinblick auf eine gemeinsame Bearbeitung von digitalen „Auftrags, bzw. Massenverfahren“ in einer „überkreislichen Bündlungsbehörde) möglich ist.

Der zweite Meilenstein stellt die Handlungsempfehlungen dar, die zur konkreten Umsetzung der Kooperationen führen und zeigt die nächsten Schritte auf, die unternommen werden müssen, um diese erfolgreich zu gewährleisten.

### **Kostenkalkulation:**

Die einzelnen Posten werden für die beiden Projektjahre aufgeschlüsselt. Der Hauptkostenanteil bilden die Personalkosten von einer wissenschaftlichen Mitarbeiterstelle (E13-Stufe 3), Entgelte für studentische Hilfskräfte und eine Kostenpauschale für die Projektleitung. Dabei wurden die Arbeitgeberwerte näherungsweise bestimmt und Tariferhöhungen miteinkalkuliert. Für das Jahr 2022 wurde eine Tariferhöhung von 2% angenommen.

Die Sachkosten belaufen sich auf geringere Beträge für Inlandsdienstreisen und die Vergabe von Aufträgen. Darunter fallen insbesondere Dienstreisen innerhalb des Landes Rheinland-Pfalz zu Kooperationspartnern und weiteren Partnern der Landes und der Kommunalebene. Der Posten Vergabe von Aufträgen soll etwaige Druckkosten oder Kosten für kleinere Veranstaltungen und Treffen mit den kommunalen Kooperationspartnern decken.

Da es sich um ein Forschungsprojekt handelt, besteht der Rechnungshof RP auf eine Overhead-Pauschale. Da es sich um ein Forschungsprojekt in Kooperation mit rheinland-pfälzischen Kommunen und dem Land Rheinland-Pfalz handelt, das Träger der Universität ist, kann der Overhead-Zuschlag auf 20% begrenzt werden.

Da es sich nach Auffassung der Projektbeteiligten um echte Begleitforschung im Rahmen des Innovationslabors an der Universität Speyer handelt und nicht um Auftragsforschung, ist das Projekt **nicht umsatzsteuerpflichtig**. Sollte sich jedoch herausstellen, dass für das Projekt **Umsatzsteuerpflicht vorliegt, sind 19% auf die Gesamtkosten, 42.294,00 Euro aufzuschlagen**, was zu Gesamtkosten von 264.894,00 Euro führt.

### Kostenkalkulation für die Projektlaufzeit

Beschreibung	2021	2022	Insgesamt
Beschäftigte TV-L E13- Stufe 3 (Arbeitsgeberwerte näherungsweise)	74.000,00 €	76.000,00 €	150.000,00 €
Beschäftigungsentgelte wiss. Hilfskraft (Arbeitsgeberwerte näherungsweise)	8.500,00 €	9.000,00 €	17.500,00 €
Kostenpauschale Projektleitung	5.000,00 €	5.000,00 €	10.000,00 €
Personal	87.500,00 €	90.000,00 €	177.500,00 €
Vergabe von Aufträgen	1.000,00 €	1.000,00 €	2.000,00 €
Inlandsreisen	1.000,00 €	1.000,00 €	2.000,00 €
Sächliche Verwaltungsausgaben	2.000,00 €	2.000,00 €	4.000,00 €
Gesamtausgaben	91.500,00 €	94.000,00 €	185.500,00 €
Overhead 20%	18.300,00 €	18.800,00 €	37.100,00 €
Insgesamt	109.800,00 €	112.800,00 €	222.600,00 €