

# Sachsen-Anhalt-Modell

**Machbarkeitsstudie zu Zentralen Service-Angeboten (ZSA) für starke Kommunen**



[www.ozg.sachsen-anhalt.de](http://www.ozg.sachsen-anhalt.de)



**SACHSEN-ANHALT**

Ministerium für  
Infrastruktur und Digitales

**#moderndenken**



# Impressum

## Herausgeber

Ministerium für Infrastruktur und Digitales des Landes Sachsen-Anhalt  
Turmschanzenstraße 30  
39114 Magdeburg

## Ansprechpartner

Frank Bonse (Projektleiter)

Referat 55

Besucheranschrift Elbe-Office:

Joseph-von-Fraunhofer-Str. 2

39114 Magdeburg

[zsa@sachsen-anhalt.de](mailto:zsa@sachsen-anhalt.de)

<https://ozg.sachsen-anhalt.de/grundlagen/zsa-machbarkeitsstudie>

## Stand

06. Oktober 2025



1	Zusammenfassung.....	5
2	Einleitung .....	7
3	Methodik .....	9
3.1	Vorgehen .....	9
3.2	Stakeholderbeteiligung.....	9
3.3	Auswahl der Leistungen .....	12
3.4	Analyse je Machbarkeitsdimension .....	17
4	Regulatorisch .....	23
4.1	Rechtsformvergleich.....	23
4.2	Zentrale Parameter zur Ausgestaltung einer möglichen GmbH und ihrer Tätigkeit.....	33
4.3	Zusammenfassung zentraler Ergebnisse .....	41
5	Fachlich-Prozessual .....	43
5.1	Status quo Analyse .....	44
5.2	Prozessschritte im Fokus .....	45
5.3	Prozessstandardisierung und -optimierung .....	52
5.4	Zusammenfassung zentraler Ergebnisse .....	54
6	Personell .....	56
6.1	Status quo Analyse .....	56
6.2	Personalausstattung.....	57
6.3	Personalgewinnung und -bindung .....	59
6.4	Kompetenzen und Schulungen .....	61
6.5	Zusammenfassung zentraler Ergebnisse .....	65
7	IT.....	66
7.1	Status quo Analyse .....	66
7.2	Fachverfahren .....	71
7.3	Frontend.....	73
7.4	IT-Infrastruktur.....	75
7.5	Schnittstellen.....	76
7.6	Zusammenfassung zentraler Ergebnisse .....	78
8	Finanziell.....	79
8.1	Status quo Analyse .....	79
8.2	Betrachtung zur Wirtschaftlichkeit .....	80
8.3	Finanzierungsmodell .....	88
8.4	Zusammenfassung zentraler Ergebnisse .....	91
9	Ausblick.....	92
10	Anhang.....	93
	Anhang A: Details Machbarkeitsdimension Regulatorisch .....	93



---

Anhang B: Details Machbarkeitsdimension Finanziell .....	129
Anhang C: Literaturverzeichnis .....	141
Anhang D: Abbildungsverzeichnis.....	142
Anhang E: Abkürzungsverzeichnis.....	143
Anhang F: Glossar .....	145

# 1 Zusammenfassung

## Ausgangslage

Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales des Landes Sachsen-Anhalt (MID) hat unter Mitwirkung von 25 Kommunen, den kommunalen Spitzenverbänden sowie drei Ressorts der Landesregierung diese Machbarkeitsstudie zu Zentralen Service-Angeboten für starke Kommunen (ZSA) durchgeführt. Das Sachsen-Anhalt-Modell beschreibt die mögliche Umsetzung eines ZSA im Land Sachsen-Anhalt. Hintergrund ist der Wunsch der Kommunen nach einer Entlastung, die dem Fachkräftemangel, knappen kommunalen Haushalten und Herausforderungen bei der Digitalisierung entgegenwirkt. Zentrale Service-Angebote (ZSA; engl. Shared Services) sind eine etablierte und bewährte Lösung für diese Herausforderungen und werden häufig in der Privatwirtschaft, teilweise aber auch bereits in der öffentlichen Verwaltung, eingesetzt. Sie bieten regelmäßig deutliche Effizienz- und Qualitätsgewinne - durch höhere Fallzahlen, vereinheitlichte Prozesse und eine harmonisierte und zeitgemäße Informationstechnik (IT). Die vorliegende Studie hat geprüft, ob und wie das Sachsen-Anhalt-Modell erfolgreich umzusetzen ist. Dabei hat sie fünf Machbarkeitsdimensionen untersucht und gezeigt, dass ein ZSA die Kommunen wirkungsvoll entlastet.

## Vorgehen

Ausgehend von den Bedarfen der Kommunen hat die Studie anhand eines kriterienbasierten Vorgehens elf Onlinezugangsgesetz (OZG) Leistungen<sup>1</sup> und vier Querschnittsleistungen<sup>2</sup> ausgewählt und untersucht. Die Eignung dieser Leistungen für Zentrale Service-Angebote wurde durch Dokumentenanalysen und Workshops mit den Partnerkommunen geprüft. Ergänzend wurden Hospitationen in den Kommunen durchgeführt. In einer Pilotierung wurden schließlich die Leistungen Hundehaltung und Wohngeld realitätsnah simuliert. Das Projekt hat die Ergebnisse mit den Kommunen validiert.



Abbildung 1: Rahmendaten zum Vorgehen der Studie

<sup>1</sup> OZG-Leistungen sind Verwaltungsleistungen, die gemäß OZG zukünftig elektronisch abgewickelt werden sollen.

<sup>2</sup> Querschnittsleistungen sind Aktivitäten und Prozesse, die unabhängig oder übergreifend von OZG-Leistungen durchgeführt werden und diese unterstützen können.

## Ergebnisse

Die Pilotierung hat gezeigt, dass die Fallbearbeitung circa 39 % schneller als bisher erfolgen kann. Im Einzelnen ergaben sich je Machbarkeitsdimension folgende Ergebnisse:

- **Regulatorisch:** Ein ZSA sollte zunächst als Verwaltungshelfer handeln. Die favorisierte Rechtsform ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), da sie flexibel, potenziell inhouse-fähig und schnell zu errichten ist.
- **Fachlich-Prozessual:** 11 von 15 Leistungen eignen sich für die Umsetzung in einem ZSA. Ein ZSA kann dabei besonders aufwändige Einzelprozessschritte<sup>3</sup> bei komplexen Leistungen übernehmen (zum Beispiel Vollständigkeitsprüfungen bei Wohngeld) oder einfachere Leistungen Ende-zu-Ende (E2E) (zum Beispiel Hundeanmeldung/-steuer) bearbeiten.
- **Personell:** Zur Sicherung der Leistungsfähigkeit eines ZSA kann schrittweise eigenes Personal aufgebaut und bei steigenden Fallzahlen aufgestockt werden. Nach spezialisierten Schulungen können auch Beschäftigte ohne spezifische Vor- oder Ausbildung 8 der 15 untersuchten Leistungen bearbeiten. Nur drei Leistungen erfordern umfassendere Vorkenntnisse.
- **IT:** Bestehende und geplante IT-Lösungen in den Kommunen sowie dem Land Sachsen-Anhalt sind grundsätzlich nachnutzbar. Optimierungspotenziale bestehen bei der IT-Infrastruktur und -Anwendungen sowie dem Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI).
- **Finanziell:** Eine initiale Betrachtung der Wirtschaftlichkeit zeigt, dass ein ZSA monetäre und qualitative Vorteile bietet. In circa drei bis vier Jahren nach einem Aufbau wird eine wirtschaftliche Entlastung für alle Beteiligten erzielt. Die teilnehmenden Kommunen werden bereits unmittelbar mit Start eines ZSA entlastet. Initial sollte das Land Sachsen-Anhalt eine Anschubfinanzierung übernehmen; später sollten die Nutzenden des ZSA die Kosten übernehmen.

## Ausblick

Die Studie empfiehlt ein schrittweises Vorgehen beim Aufbau eines ZSA. Die Machbarkeitsstudie beinhaltet kein Feinkonzept oder einen Umsetzungsplan für einzelne Leistungen. Stattdessen stellt sie eine fundierte Entscheidungsgrundlage für die Ableitung einer Blaupause für ein ZSA dar. Die Blaupause dient als Grundlage für eine tiefere Analyse ausgewählter Leistungen. Die vertiefte Betrachtung soll unter Einbindung der Kommunen erfolgen. Für die Landesregierung bietet das Modell die Chance, die Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen nachhaltig zu stärken und das Land Sachsen-Anhalt als Vorreiter für effiziente, bürgerorientierte Verwaltungslösungen zu positionieren.

---

<sup>3</sup> Unter Einzelprozessschritten wird die gezielte Übernahme einzelner, klar abgegrenzter Prozessschritte in einem ZSA verstanden.



## 2 Einleitung

Der Fachkräftemangel, knappe kommunale Haushalte sowie Verzögerungen bei der Digitalisierung stellen signifikante Herausforderungen für die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung dar. Dem öffentlichen Sektor könnten in Deutschland bis 2030 über eine Million Fachkräfte fehlen.<sup>4</sup> Auch das Land Sachsen-Anhalt ist von dieser Entwicklung unmittelbar betroffen.<sup>5</sup> Die Folge sind längere Bearbeitungs- und Wartezeiten für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen mit möglichen negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts. Beispielsweise müssen Bürgerinnen und Bürger im Land Sachsen-Anhalt teilweise mehrere Monate auf die Antragsbearbeitung und Auszahlung von Leistungen wie Wohngeld<sup>6</sup> oder Elterngeld<sup>7</sup> warten.

Die Kommunen und die unmittelbare Landesverwaltung in Sachsen-Anhalt stehen folglich vor einer umfassenden Transformationsaufgabe. Die Verwaltung muss leistungsfähig, digital und bürgernah aufgestellt werden, um das Vertrauen in den Staat zu sichern und als positiver Standortfaktor an Bedeutung zu gewinnen. Auf der „Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder“ im Oktober 2024 wurde hervorgehoben, dass „[...] die vollständig elektronische medienbruchfreie Bearbeitung auf der Basis standardisierter Online-Dienste zum Selbstverständnis für die gesamte Verwaltung werden muss.“<sup>8</sup>

Derzeit stellen viele Kommunen vergleichbare oder identische Verwaltungsleistungen jeweils eigenständig bereit. Beispiele hierfür sind Wohngeld sowie Zulassungen, Um- und Abmeldungen von Kfz oder Hundeanmeldungen. Für diese Aufgaben entwickeln oder beschaffen die Kommunen jeweils eigene IT-Systeme (inklusive einer Vielzahl komplexer Schnittstellen), organisieren eigene Prozesse und setzen eigenes Personal ein. Die Lösungen unterscheiden sich häufig voneinander und sind nicht immer vollständig miteinander kompatibel. In der Gesamtschau kann diese Vorgehensweise zusätzliche Aufwände gegenüber einem Ansatz gebündelter Leistungserbringung umfassen.

Im CIO-Projekt<sup>9</sup> und im Folgeprojekt „Gemeinsam Digital für Sachsen-Anhalt“ (GDST)<sup>10</sup> ist der Bedarf der Kommunen eindeutig formuliert worden. Die kommunale Verwaltung fordert Unterstützung in Form gemeinsamer Infrastruktur, allgemeiner Standards und Basisdienste. Häufig wünschen sich Kommunen zudem zentrale Lösungsansätze, um Doppelstrukturen zu vermeiden und Synergien zu nutzen.

Ein bewährtes Modell zur Bewältigung dieser Herausforderungen ist in der Privatwirtschaft, teilweise aber auch in der öffentlichen Verwaltung, bereits etabliert. Dort werden gleiche oder ähnliche Tätigkeiten in zentralen Service-Einheiten gebündelt. Durch eine höhere Fallzahl,

<sup>4</sup> PwC, *Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor*, 2022, als PDF abrufbar unter: [www.pwc.de-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf](http://www.pwc.de-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf).

<sup>5</sup> Mitteldeutsche Zeitung – Halle/Saalekreis, *„Finanzreport“ der Bertelsmann-Stiftung sieht Kommunen in Sachsen-Anhalt in Gefahr*, 30. Juli 2025, online abrufbar unter: [www.mz.de](http://www.mz.de)

<sup>6</sup> Volksstimme– Magdeburg, *Wohngeld in Magdeburg: Lange Wartezeiten und finanzielle Sorgen*, 15. Dezember 2024, online abrufbar unter: [www.volksstimme.de](http://www.volksstimme.de).

<sup>7</sup> Mitteldeutsche Zeitung – Halle/MZ., *Elterngeld in Sachsen-Anhalt: Warum Mütter und Väter lange warten müssen*, 12. August 2025, online abrufbar unter: <https://www.mz.de/mitteldeutschland/sachsen-anhalt/elterngeld-sachsen-anhalt-antrag-mutter-vater-4096671>

<sup>8</sup> Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 23. bis 25. Oktober 2024 in Leipzig – Ergebnisprotokoll Tagesordnungspunkt (TOP) 9, als PDF abrufbar unter: <https://www.ministerpraesident.sachsen.de/ministerpraesident/MPK-TOP-9.pdf>

<sup>9</sup> Weiterführende Informationen unter: <https://ozg.sachsen-anhalt.de/grundlagen/cio-projekt-des-landes-sachsen-anhalt-1>.

<sup>10</sup> Weiterführende Informationen unter: <https://ozg.sachsen-anhalt.de/grundlagen/gemeinsam-digital-fuer-sachsen-anhalt>.



vereinheitlichte Prozesse und den Einsatz moderner IT-Lösungen lassen sich deutliche Effizienz- und Qualitätsgewinne erzielen.

Ein Zentrales Service-Angebot (ZSA) für starke Kommunen ist definiert als die gebündelte, zentrale Bereitstellung ausgewählter Verwaltungsleistungen oder Einzelprozessschritte durch eine übergeordnete Service-Einheit. Die Kommunen können diese Leistungen freiwillig nutzen. Es könnten komplette Verwaltungsleistungen (E2E) oder Einzelprozessschritte in einem ZSA umgesetzt werden.

Übertragen auf die Kommunalverwaltung könnte ein ZSA drei wesentliche Vorteile bieten:

- **Entlastung** der Kommunen vor Ort, die ihre Ressourcen stärker für Beratungstätigkeiten von Antragstellerinnen und Antragstellern einsetzen und repetitive Tätigkeiten im ZSA umsetzen lassen könnten.
- **Einheitliche und innovative IT-Lösungen** statt paralleler und teilweise inkompatibler Systeme, da ein ZSA zur gebündelten Umsetzung der Leistung auf wenige IT-Lösungen setzen und durch hohe Fallzahlen schneller innovative Lösungen realisieren kann.
- **Flexible Ausgestaltung** nach kommunalem Bedarf unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung, da die Leistungen nur in dem Maß umgesetzt werden, welches die Kommunen freiwillig durch ein ZSA erbringen lassen.

Neben den potenziellen Effizienzgewinnen könnten ebenfalls Vorteile bei der Qualität der Verwaltungsprozesse durch höhere Einheitlichkeit erreicht werden. Die Vorteile zentraler Service-Angebote werden aktuell durch verschiedene Initiativen und Institutionen unterstrichen. Die „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“<sup>11</sup> unter Schirmherrschaft des Bundespräsidenten betont die Bedeutung von Bündelung. Der Normenkontrollrat fordert gebündelte Lösungen, „um das Zielbild einer leistungsfähigen Verwaltung zu erreichen.“<sup>12</sup> Im Koalitionsvertrag auf Bundesebene wird explizit das Ziel formuliert, „gebündelte Service-Einheiten statt Doppelstrukturen“<sup>13</sup> zu schaffen.

Mit Blick auf die Registermodernisierung, die eine vernetzte Datenhaltung, das Once-Only-Prinzip und nutzerfreundlichere digitale Verwaltungsleistungen ermöglichen soll, könnte ein ZSA helfen effizient vernetzte Prozesse zu etablieren.

Vor diesem Hintergrund hat das MID die Machbarkeitsstudie „Zentrale Service-Angebote für starke Kommunen“ durchgeführt. Ziel ist es zu prüfen, ob und in welcher Form die Vorteile eines solchen Ansatzes für Kommunen im Land Sachsen-Anhalt nutzbar gemacht werden können.

Nachfolgend wird die Methodik der Machbarkeitsstudie dargestellt. Anschließend wird die Machbarkeit in fünf Dimensionen beleuchtet. Je Machbarkeitsdimension ist am Ende des Kapitels eine Zusammenfassung zentraler Ergebnisse enthalten.

---

<sup>11</sup> GHST, *Abschlussbericht der Initiative für einen handlungsfähigen Staat*, Juli 2025, als PDF abrufbar unter: [www.ghst.Abschlussbericht.pdf](http://www.ghst.Abschlussbericht.pdf).

<sup>12</sup> Nationaler Normenkontrollrat, *Gutachten „Bündelung im Föderalstaat - zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine leistungsfähige und resiliente Verwaltung“*, Januar 2025, online abrufbar unter: [www.normenkontrollrat.bund.de](http://www.normenkontrollrat.bund.de)

<sup>13</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, Zeile 1828, 2025, als PDF abrufbar unter: [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf)



### 3 Methodik

#### 3.1 Vorgehen

Die Erstellung der Studie erfolgte in einem Projekt mit zwei Teilprojekten (TP). In TP I (Machbarkeitsstudie) wurden zunächst mögliche Leistungen für eine Analyse ausgewählt. Anschließend wurden diese Leistungen entlang von fünf Machbarkeitsdimensionen untersucht: Regulatorisch, Fachlich-Prozessual, Personell, IT (Informationstechnisch) und Finanziell. Die dazu erforderlichen Daten wurden mittels verschiedener Austauschformate, Workshops, Fragebögen und Datenanalysen bei 25 freiwillig teilnehmenden Partnerkommunen erhoben. Ergänzend erfolgte die Einbindung fachlicher Expertise weiterer Projektbeteiligter, zum Beispiel verschiedener Landesressorts sowie Fachexperten zu IT.

In TP II (Pilotierung) wurde die Umsetzbarkeit eines Zentralen Service-Angebots durch eine möglichst realitätsnahe Simulation der Bedingungen eines ZSA validiert. Die Pilotierung erfolgte in Kooperation mit vier Pilotkommunen, die sich aus dem Kreis der Partnerkommunen zu einer vertieften Zusammenarbeit bereit erklärt haben.

Die folgende Abbildung zeigt den Ablauf der verschiedenen TP in der Übersicht.



Abbildung 2: Zeitlicher Ablauf der Machbarkeitsstudie

Die Machbarkeit wird in den verschiedenen Machbarkeitsdimensionen entlang von Kern- und Vertiefungsfragen geprüft. Für jede der fünf Dimensionen und jede ausgewählte Leistung wird in den folgenden Kapiteln dargestellt, ob und wenn ja, wie die Umsetzung in einem ZSA möglich ist.

Die Machbarkeitsstudie analysiert die grundsätzliche Umsetzbarkeit eines ZSA. Für die genaue Ausgestaltung der Umsetzung einzelner Leistungen in einem ZSA müssen weitere vertiefte Analysen erfolgen. Die Machbarkeitsstudie hat nicht zum Ziel, die Detailtiefe eines Feinkonzepts der Umsetzung einzelner Leistungen zu erreichen.

#### 3.2 Stakeholderbeteiligung

Während der gesamten Erstellung der Machbarkeitsstudie wurden Kommunen, kommunale Spitzenverbände, kommunale und Landes-IT-Dienstleister, Ressorts und weitere zentrale Stakeholder kontinuierlich eingebunden. Ziel war es dabei, Lösungsansätze zu entwickeln, die bestmöglich den Bedarfen der Kommunen entsprechen und auf eine breite Anwendbarkeit sowie Skalierbarkeit ausgelegt sind.

### 3.2.1 Kommunale Beteiligung

Zu Beginn der Studie wurden alle Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt durch den Staatssekretär im Ministerium für Infrastruktur und Digitales (MID) und Beauftragten der Landesregierung für die Informations- und Kommunikationstechnologie (CIO) über das geplante Projekt informiert und zur Beteiligung eingeladen. Daraufhin meldeten sich 25 Kommunen, die als Partnerkommunen in die vertiefte Analyse einbezogen wurden. Über strukturierte Gesprächsformate wirkten sie auch an der Auswahl der 15 zu untersuchenden Leistungen mit und brachten dabei ihre Anforderungen an ein ZSA ein. Im Anschluss erfolgten vertiefende Gespräche und Datenerhebungen. Neun Kommunen erklärten sich bereit, als Pilotkommunen an der praktischen Umsetzung mitzuwirken. Vier Kommunen wurden schließlich ausgewählt. Gemeinsam mit ihnen wurden die Bedingungen eines ZSA simuliert und zwei Leistungen bearbeitet. Auf der nachfolgenden Karte sind alle Kommunen abgebildet, die sich an der Studie beteiligt haben.



Abbildung 3: An der Machbarkeitsstudie teilnehmende Kommunen

Die folgenden Stimmen aus den Pilotkommunen geben einen Einblick in die Zusammenarbeit im Projekt und spiegeln die Erwartungen sowie die Erfahrungen aus der praktischen Erprobung eines ZSA.



*„Die Zusammenarbeit mit dem ZSA-Projektteam empfinden wir als innovativ, planvoll und partnerschaftlich. Die Idee des Projekts ist bundesweit zukunftsweisend und öffnet den Weg für Reformen, um Kommunen durch zentrale Leistungsangebote zu unterstützen. Das Ministerium für Infrastruktur und Digitales des Landes Sachsen-Anhalt zeigt sich hier einmal mehr als Motor der Digitalisierung mit Modellcharakter für ganz Deutschland. Wir wünschen uns, dass die Ergebnisse der Studie in praktisch nutzbare Dienste münden. Die Stadt Halle*

*(Saale) steht dem ZSA-Projekt als konkrete Umsetzungs- und Ansprechpartnerin weiterhin gerne und auf allen Gesprächsebenen zur Verfügung.“*

*Tilo Arnswald, Teamleiter IT-Strategie und -Controlling, Stadt Halle (Saale)*



*„Im Zuge der Verwaltungsdigitalisierung muss die Aufgabenteilung neu überdacht werden. Nicht alle Dienste müssen dezentral angeboten werden und im Hinblick auf zunehmenden Ressourcenmangel ist es auch nicht mehr effektiv. Ich unterstütze das ZSA-Projekt aus der Überzeugung heraus, dass wir durch die Zentralisierung von Prozessen oder Teilprozessen Effizienzgewinne für die komplette Verwaltungslandschaft erproben und nachweisen können.“*

*Claudia Thiele, Referentin E-Government/Digitalisierung, Landkreis Wittenberg*



*„Von Beginn an war die Zusammenarbeit mit dem ZSA-Projektteam konstruktiv und professionell. Wir haben es sehr geschätzt, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Zeit nahmen, unsere spezifischen Rahmenbedingungen zu verstehen und diese aktiv in die Lösungsfindung zu integrieren. Der Idee eines zentralen Service-Angebots (ZSA) messen wir eine strategisch hohe Bedeutung bei. Für uns ist es der entscheidende Schritt, um die Weichen für eine moderne, bürgernahe und effiziente Verwaltung in Sachsen-Anhalt zu stellen. Was uns persönlich am meisten überzeugt, ist der Ansatz, eine zentrale und einheitliche Lösung für alle zu schaffen. Anstatt zusätzlicher Systeme wird eine Plattform geboten, die Kommunen spürbar entlastet und schnell sichtbare Mehrwerte für Verwaltung und Bürgerschaft generiert. Das ZSA hat das Potenzial, ein Vorbild für die Digitalisierung der Verwaltung in ganz Deutschland zu werden.“*

*Matthias Beck, IT-Administrator/Breitbandkoordinator/Informationssicherheitsbeauftragter, Gemeinde Sülzetal*

### **3.2.2 Einbindung weiterer Stakeholder**

Neben der engen Einbindung der Partner- und Pilotkommunen wurde auch der Austausch mit weiteren Stakeholdern gepflegt, um frühzeitig Impulse aus der Praxis aufzunehmen, technische Rahmenbedingungen zu reflektieren und die Anschlussfähigkeit potenzieller Lösungen eines ZSA an bestehende IT-Strukturen sicherzustellen. In Zusammenarbeit mit dem IT-Dienstleister Dataport AöR, T- Systems International GmbH und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen Berlin konnte dabei ein wichtiger Test-Mandant im Fachverfahren „Dialogisiertes Wohngeldverfahren“ (DiWo) für die Pilotierung der Leistung Wohngeld eingerichtet werden. Zudem wurden im Austausch mit Dataport Erkenntnisse aus der Pilotierung der Leistung Hundehaltung gespiegelt, um Impulse für die Weiterentwicklung eines Fachverfahrens für die Leistung Hundehaltung mit MODUL-F, einer Low-Code/No-Code-Plattform, aufzunehmen. Ergänzend dazu wurden auch Gespräche mit übergeordneten Akteuren der kommunalen IT-Landschaft geführt, darunter Spitzenverbände der IT-Dienstleister wie der Databund. Das Landesverwaltungsamt ermöglichte darüber hinaus praxisnahe Einblicke in die Strukturen des Hundezentralregisters (HZR) – jeweils wichtige Grundlagen für die Pilotierung und konzeptionelle Weiterentwicklung des Ansatzes eines ZSA.

Es fanden außerdem bilaterale Gespräche mit verschiedenen Ministerien statt, welche die Rechts- oder Fachaufsicht für die betrachteten Leistungen innehaben. Ziel war es, fachliche

Rückmeldungen zu spezifischen Fragestellungen einzuholen, um die inhaltliche Qualität der Analyse zu stärken.

### 3.3 Auswahl der Leistungen

Die Machbarkeit eines ZSA hängt stark von den zu bündelnden Leistungen ab. Jede Leistung weist unterschiedliche Anforderungen an IT, Grade an Ermessensspielräumen (d. h. die Behörde hat einen gesetzlich eingeräumten Entscheidungsspielraum bei der materiell-rechtlichen Prüfung von Anträgen) oder fachliche Zuständigkeiten auf. Im ersten Schritt der Analyse der Machbarkeit wurde daher die Anzahl der relevanten Leistungen eingegrenzt.

Aus über 50 von Kommunen initial als relevant bewerteten Leistungen wurden insgesamt 15 ausgewählt, die sich in Bezug auf Inhalt und Prozesskomplexität unterscheiden. Diese umfassen elf OZG-Leistungen als Verwaltungsdienstleistungen, die künftig digital abgewickelt werden sollen, sowie vier Querschnittsleistungen, die als technische oder organisatorische Dienste verwaltungsübergreifend u. a. die ausgewählten OZG-Leistungen unterstützen. Die Methodik der Auswahl wird nachfolgend dargestellt.

#### 3.3.1 Methodik der Leistungsauswahl

Zur Identifizierung der zu betrachtenden Leistungen wurde eine kriterienbasierte Selektionsmethodik mit drei Schritten für die Machbarkeitsstudie entwickelt (siehe auch die nachfolgende Abbildung).

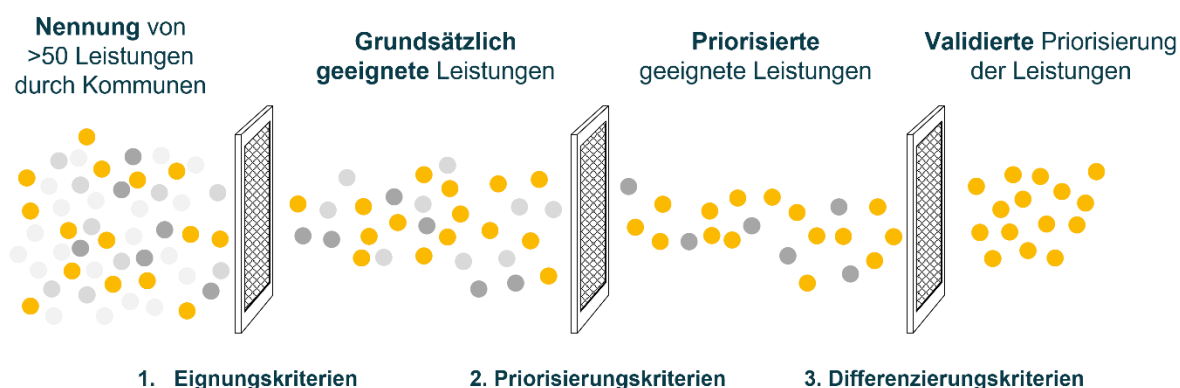


Abbildung 4: Selektionsmethodik der Leistungsauswahl

#### 1. Eignungskriterien

Die von den Kommunen benannten Leistungen wurden anhand von vier Eignungskriterien bewertet. Ziel dieser Bewertung war es, aus den von den Kommunen genannten Leistungen diejenigen zu identifizieren, die grundsätzlich für eine Umsetzung in einem ZSA geeignet sein könnten und Mehrwerte wie Entlastung versprechen. Nur Leistungen, bei denen alle Eignungskriterien zutreffen, wurden näher betrachtet.

Die Eignungskriterien sind wie folgt definiert:

- **Kommunale Zuständigkeit** für die Leistungserbringung laut gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen. Die Zuständigkeiten wurden regulatorisch geprüft und mit den Kommunen bestätigt.

- **Marktverfügbarkeit von Fachverfahren**, um eine zügige Umsetzung der Leistung in einem ZSA zu gewährleisten. Die Verfügbarkeit von Fachverfahren wurde anhand einer Marktrecherche geprüft.
- **Kein Ermessensspielraum**, da die Bündelung von Leistungen mit Einzelfallentscheidungen geringe Effizienzpotenziale bieten. Das Vorhandensein von Ermessensspielräumen wurde regulatorisch geprüft.
- **Zeitnahe Umsetzbarkeit**, unter Betrachtung jeglicher Hürden, die bei einer Erst-Analyse der jeweiligen Leistungen in Erscheinung treten (zum Beispiel Ausschreibung neuer IT). Die zeitnahe Umsetzbarkeit wurde anhand einer ersten Grobanalyse insbesondere in den Kategorien IT, Regulatorik und Finanzen bewertet.

## 2. Priorisierungskriterien

Im nächsten Schritt erfolgte die Bewertung auf der Grundlage von Priorisierungskriterien:

- **Präferenz der Kommunen**, gemessen an der Häufigkeit der Nennung der Leistungen durch die Kommunen.
- **Fallzahlen**, gemessen an den landesweiten und hilfsweise bundesweiten Fallzahlen zur Beurteilung der Relevanz der Leistungen.
- **Umsetzungsaufwand**, gemessen an der Heterogenität der Fachverfahrenslandschaft,<sup>14</sup> zur Berücksichtigung des zu erwartenden einmaligen Aufwands der Leistungsbündelung.
- **Aufgabentyp** zur Unterscheidung von Leistungen im übertragenen Wirkungskreis und Leistungen im eigenen Wirkungskreis der Kommunen, um erstere gezielt zu priorisieren.<sup>15</sup>

Bei Querschnittsleistungen sind Informationen zu Fallzahlen häufig nicht verfügbar oder nicht sinnvoll bestimmbar und können nicht nach Aufgabentypen unterschieden werden. Daher finden diese beiden Kriterien keine Anwendung auf die Priorisierung von Querschnittsleistungen. Stattdessen wird neben der Präferenz der befragten Kommunen der Umsetzungsaufwand für Querschnittsleistungen qualitativ bewertet.

## 3. Differenzierungskriterien

Anschließend erfolgte die Validierung der vorgenommenen Priorisierung anhand zweier Differenzierungskriterien. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass ein vielfältiges Spektrum an Leistungen in der Machbarkeitsstudie analysiert wird. Die Differenzierungskriterien wurden wie folgt festgelegt:

---

<sup>14</sup> Zum Zeitpunkt der Auswahl lagen für die durch die befragten Kommunen genannten Leistungen noch keine individuellen Prozessbeschreibungen vor. Hohe Aufwände zur Anknüpfung eines ZSA an Prozesse in den Kommunen könnten bei hoher Heterogenität der aktuellen Prozesse bestehen. Daher wurden für den Umsetzungsaufwand Vergleichswerte genutzt (hier: Anzahl der Fachverfahren; bei geringer Anzahl *wahrscheinlich* höhere Homogenität in der Prozessstruktur und somit geringerer Umsetzungsaufwand als bei vielen verschiedenen Fachverfahren).

<sup>15</sup> Für Leistungen im übertragenen Wirkungskreis kann wahrscheinlich eine einfachere Umsetzung in einem ZSA (zum Beispiel ohne Gesetzesanpassungen) erfolgen.



- **Prozesskomplexität**, gemessen zum Beispiel an der Anzahl der Prozessschritte, Medienbrüche, Stakeholder, Schnittstellen zu anderen Prozessen und dem Schutzniveau der Daten.
- **Inhaltliche Vielfalt**, gemessen an den Antragsgegenständen der Leistungen, um unterschiedliche thematische Schwerpunkte und Lebenssachverhalte abzudecken.

Die zur Auswahl der zu untersuchenden Leistungen angewandten Kriterien sind kein allgemeingültiges Vorgehen zur Bewertung der Umsetzbarkeit von Leistungen in einem ZSA. Sie wurden speziell auf die Anforderungen dieses Projekts zugeschnitten und berücksichtigen die Präferenzen der befragten Kommunen sowie eine zeitnahe Umsetzbarkeit. Außerhalb der Machbarkeitsstudie sind auch Szenarien vorstellbar, bei denen Leistungen mit langfristigerem Umsetzungshorizont oder mit kleineren Nutzerkreisen in einem ZSA gebündelt werden könnten.

### 3.3.2 Übersicht der ausgewählten Leistungen

Insgesamt wurden in der Machbarkeitsstudie elf OZG-Leistungen und vier Querschnittsleistungen vertieft analysiert. Die selektierten Leistungen wurden sowohl mit dem für die OZG-Koordinierung zuständigen Referat 55 des MID sowie mit den Partnerkommunen validiert.

Die OZG-Leistungen stellen dabei formal betrachtet sogenannte OZG-Leistungsbündel dar, die jeweils mehrere Einzelleistungen umfassen. Die Analyse konzentrierte sich auf ausgewählte Einzelleistungen innerhalb der jeweiligen Bündel, die nach kommunaler Relevanz, zeitnaher Umsetzbarkeit in einem ZSA sowie möglicher Skalierbarkeit ausgewählt wurden. Die ausgewählten Einzelleistungen wurden von den Partnerkommunen als relevante Teile der OZG-Leistungsbündel für die Machbarkeitsstudie bestätigt.

Im vorliegenden Bericht wird zur besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit durchgängig der Begriff „OZG-Leistung“ verwendet. Inhaltlich bezieht sich die Analyse jedoch stets auf die ausgewählten Einzelleistungen innerhalb der jeweiligen Bündel.

Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die OZG-Leistungen, die im Rahmen der Machbarkeitsstudie vertieft untersucht wurden.

OZG-Leistungen	OZG ID	Querschnittsleistungen
Eheschließung	10026	Forderungsmanagement
Elterngeld	10000	e-Payment
Geburtsurkunde und -bescheinigung	10557	Posteingang
Grundsteuer	10117	Schulungsplattform / Wissensdatenbank
Hundehaltung	10160	
Kindertagesbetreuung	10019	
Kraftfahrzeugzulassung, Um- & Abmeldung	10743	
Reisepass	10177	
Ummeldung	10124	
Wahlschein & Briefwahl	10145	
Wohngeld	10092	

Abbildung 5: Im Rahmen der Machbarkeitsstudie betrachtete Leistungen

- **Eheschließung (OZG-ID 10026):**  
Wenn Bürgerinnen und Bürger heiraten möchten, beantragen sie die Eheschließung beim Standesamt und melden die Eheschließung an. Das Leistungsbündel umfasst darüber hinaus die Bestellung von Ehe- oder Lebenspartnerschaftsurkunden, die





Beantragung von Ehefähigkeitszeugnissen sowie die Nachbeurkundung einer im Ausland geschlossenen Ehe.

- **Elterngeld (OZG-ID 10000):** Elterngeld ist eine Leistung, die Eltern nach der Geburt eines Kindes beantragen können. Sie unterstützt Eltern finanziell, wenn sie ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Betreuung reduzieren oder unterbrechen. Die Kommune prüft den Antrag und stellt die Höhe des Elterngeldanspruches fest.
- **Geburtsurkunde und -bescheinigung (OZG-ID 10557):** Die Geburtsurkunde ist ein standesamtliches Dokument, das Geburtsdatum und -ort, den Namen des Kindes und sein Geschlecht sowie die Namen der Eltern des Kindes ausweist. Die Ausstellung einer Geburtsurkunde kann auch nachträglich angefordert werden. Die Geburt eines Kindes ist dem zuständigen Standesamt binnen einer Woche anzuzeigen. Die Anzeige von Geburten in Krankenhäusern und sonstigen Einrichtungen, in denen Geburtshilfe geleistet wird, erfolgt regelmäßig in Form einer sogenannten Geburtsbescheinigung der jeweiligen Einrichtung, die direkt übermittelt wird.
- **Grundsteuer (OZG-ID 10117):** Grundsteuer ist eine Gemeindesteuer, die von Grundstückseigentümern an Gemeinden oder Städte gezahlt wird. Sie wird durch die Kommune berechnet.
- **Hundehaltung (OZG-ID 10160):** Hundehaltung umfasst die An- und Abmeldung eines Hundes bei der Kommune sowie die Festsetzung der zu zahlenden Hundesteuer. Änderungen wie Umzug oder Besitzerwechsel müssen ebenfalls gemeldet werden.
- **Kindertagesbetreuung (OZG-ID 10019):** Die Kindertagesbetreuung ist eine kommunale Leistung, die Eltern je nach regionalem Angebot für ihre Kinder in Anspruch nehmen können. Gebühren variieren je nach Region. Je nach Art der Einrichtungen erfolgt die Anmeldung und Vergabe der Plätze über die Kommune.
- **Kraftfahrzeugzulassung, Um- und Abmeldung (OZG-ID 10743):** Die Fahrzeugzulassung beschreibt die Pflicht zur Anmeldung jedes Fahrzeugs im Straßenverkehr bei der zuständigen Kfz-Zulassungsstelle. Die Kfz-Zulassungsstelle ermöglicht dabei die Erstzulassung, Abmeldung, Ummeldung bei Wohnorts- oder Halterwechsel sowie die temporäre Zulassung von EU-Fahrzeugen.
- **Reisepass (OZG-ID 10177):** Der Reisepass ist ein amtliches Dokument, das deutsche Staatsangehörige bei Reisen ins Nicht-EU-Ausland benötigen. Er wird im Bürgeramt beantragt, wo die biometrischen Merkmale zur Identitätsprüfung erfasst werden.
- **Ummeldung (OZG-ID 10124):** Jeder Umzug innerhalb Deutschlands erfordert die Anmeldung der neuen Wohnung von Bürgerinnen und Bürgern bei der zuständigen Meldebehörde. Auch müssen Änderungen bei Haupt- und Nebenwohnungen gemeldet werden.
- **Wahlschein und Briefwahl (OZG-ID 10145):** Die Kommune pflegt das Wählerverzeichnis, stellt den Wahlschein sowie ggf. die Briefwahlunterlagen aus, sofern dies beantragt wird.

- **Wohngeld (OZG-ID 10092):** Wohngeld ist eine staatliche Sozialleistung, die Haushalte auf Antrag erhalten, wenn ihr Einkommen die Wohnkosten nicht deckt. Die Kommune prüft den Antrag und stellt die Höhe des Wohngeldanspruches fest.

Folgende Querschnittsleistungen wurden im Rahmen der Machbarkeitsstudie analysiert:

- **Forderungsmanagement:** Das Forderungsmanagement beschreibt die Einziehung unbezahlter Forderungen durch die Verwaltung. Sie überwacht offene Zahlungen und leitet Maßnahmen ein, um diese effizient zu vollstrecken.
- **E-Payment:** E-Payment (elektronisches Bezahlen) bezeichnet die digitale Abwicklung von Zahlungsvorgängen über elektronische Systeme – ohne den Einsatz von Bargeld oder Papierformularen. Einige Kommunen stellen diese digitale Bezahlungsmöglichkeit zur Bezahlung kommunaler Dienstleistungen zur Verfügung.
- **Posteingang - Scannen:** Im kommunalen Kontext bezeichnet der Posteingang die Stelle, an der eingehende Papierdokumente physisch entgegengenommen, registriert und zur weiteren Bearbeitung verteilt werden.
- **Schulungsplattform / Wissensdatenbank:** Eine Schulungsplattform/ Wissensdatenbank ist ein digitales Angebot, welches den Zugriff auf Bildungsressourcen und Informationen ermöglicht. Sie unterstützt das Lernen und die Weiterbildung von Nutzerinnen und Nutzern, indem sie Schulungsmaterialien bereitstellt und Wissen strukturiert vermittelt.

Im vorliegenden Bericht wird zur besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit durchgängig der Begriff „Leistung“ verwendet. Inhaltlich umfasst dieser sowohl die elf OZG-Leistungen als auch die vier Querschnittsleistungen.

### 3.3.3 Nicht betrachtete Leistungen

Neben den ausgewählten Leistungen haben die befragten Kommunen eine Vielzahl weiterer Leistungen identifiziert, die Potenzial für eine Umsetzung in einem ZSA bieten. Diese wurden im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie nicht analysiert, da sie entweder nicht den definierten Eignungskriterien entsprachen oder aufgrund der Priorisierungs- und Differenzierungskriterien eine geringere Priorität erhalten haben. Insbesondere das Eignungskriterium „Kein Ermessensspielraum“ führt dazu, dass einige von den befragten Kommunen genannten Leistungen, die einen hohen Anteil von Einzelfallentscheidungen aufweisen, nicht berücksichtigt werden.

Gleichzeitig wurde im Austausch mit den Kommunen deutlich, dass einige dieser Leistungen ein erhebliches Potenzial zur Bündelung aufweisen. Besonders hervorgehoben wurden Funktionen wie die eines zentralen Datenschutz- oder IT-Sicherheitsbeauftragten, die von mehreren Kommunen als besonders relevant angesehen wurden. Entsprechende zentrale Unterstützungsangebote würden sowohl in ihrer fachlichen Bedeutung als auch aufgrund ihres entlastenden Charakters geschätzt. Diese Leistungen könnten daher in einer vertieften Analyse berücksichtigt werden.

Die folgende Abbildung zeigt einen Auszug der für eine Bündelung in einem ZSA relevanten, aber im Rahmen dieser Analyse nicht betrachteten Leistungen.



OZG-Leistungen	OZG ID	Querschnittsleistungen
Aufenthaltstitel	10255	Datenschutzbeauftragter und IT-Sicherheitsbeauftragter
Einbürgerung	10257	Zentrales Dokumentenmanagementsystem (DMS)
Bußgeldverfahren und Ordnungswidrigkeiten	10243	
Bestattung	10227	

Abbildung 6: Im Rahmen der Machbarkeitsstudie nicht betrachtete Leistungen

- **Aufenthaltstitel (OZG-ID 10255):** Personen ohne deutsche oder EU-Staatsangehörigkeit benötigen für einen längeren Aufenthalt in Deutschland einen Aufenthaltstitel. Die Kommune nimmt Anträge entgegen, prüft die Voraussetzungen und stellt den Aufenthaltstitel aus.
- **Einbürgerung (OZG-ID 10257):** Ausländische Staatsangehörige können unter bestimmten Voraussetzungen die deutsche Staatsangehörigkeit beantragen. Die Kommune nimmt den Einbürgerungsantrag entgegen und leitet ihn an die zuständige Staatsangehörigkeitsbehörde weiter.
- **Bußgeldverfahren und Ordnungswidrigkeiten (OZG-ID 10243):** Bei Ordnungswidrigkeiten erlässt die Kommune Bußgeldbescheide und bearbeitet Einsprüche sowie Akteneinsichtsanträge im Rahmen des Bußgeldverfahrens.
- **Bestattung (OZG-ID 10227):** Die Kommune überwacht die Einhaltung der Bestattungspflicht und ist Anlaufstelle für die Anzeige und Organisation von Bestattungen durch die Hinterbliebenen.

Folgende Querschnittsleistungen wurden nicht im Rahmen der Machbarkeitsstudie analysiert:

- **Aufgaben des Datenschutzbeauftragten und IT-Sicherheitsbeauftragten:** Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, einen Datenschutzbeauftragten zu benennen, der die Einhaltung der Datenschutzvorgaben überwacht und berät. Die Benennung eines IT-Sicherheitsbeauftragten ist hingegen nicht verpflichtend, wird aber empfohlen.
- **Zentrales Dokumentenmanagementsystem (DMS):** Ein zentrales DMS dient der digitalen Verwaltung, Archivierung und Nachnutzung von Dokumenten. Kommunen nutzen das DMS, um Dokumente strukturiert zu speichern, zu bearbeiten und für verschiedene Verwaltungsprozesse verfügbar zu machen.

### 3.4 Analyse je Machbarkeitsdimension

Für jede Machbarkeitsdimension wurde zwischen einer übergreifenden Kernfrage zur grundsätzlichen Bündelungsfähigkeit der Leistungen und mehreren Vertiefungsfragen unterschieden. Die Vertiefungsfragen dienten dazu, die Untersuchung zu strukturieren und die Umsetzbarkeit der Leistung in einem ZSA genauer bewerten zu können.

Die Analyse der Leistungen nach den Machbarkeitsdimensionen erfolgte über einen Zeitraum von circa acht Wochen. Dabei wurden die Dimensionen Fachlich-Prozessual, Personell und IT für jede der ausgewählten OZG-Leistungen einzeln betrachtet und – bei Pilotleistungen – durch Erkenntnisse aus der Pilotierung ergänzt. Bei den Dimensionen Regulatorisch und Finanziell erfolgte die Analyse übergreifend für ein ZSA.



Die angewandte Methodik und das Vorgehen je Dimension werden in den folgenden Kapiteln detailliert beschrieben.

### 3.4.1 Fachlich-Prozessual, Personell und IT

Die Machbarkeitsdimensionen Fachlich-Prozessual, Personell und IT wurden in wöchentlichen und zweiwöchentlichen Sprints<sup>16</sup> untersucht. In den zweiwöchigen Fokus-Sprints wurden die Leistungen Wohngeld, Hundehaltung, Kfz-Zulassung, Um- und Abmeldung sowie Kindertagesbetreuung analysiert. Diese Leistungen wurden von Kommunen am häufigsten für die mögliche Umsetzung in einem ZSA genannt. Die übrigen elf Leistungen wurden in einwöchigen Sprints analysiert.

Der Schwerpunkt der Analyse lag auf der Erhebung des Status quo in den befragten Kommunen, der Einschätzung möglicher Auswirkungen auf die Leistungserbringung in einem ZSA, sowie der Skizzierung eines möglichen Leistungsumfangs.

Für jede Leistung wurden drei bis vier Partner- und Pilotkommunen eingebunden. Die Datenerhebung erfolgte über:

- standardisierte **Online-Fragebögen** entlang der fünf Machbarkeitsdimensionen,
- ergänzende **Dokumentenabfragen** (zum Beispiel Prozessbeschreibungen, Datenschutzdokumente) sowie
- virtuelle **Workshops**.

Im Mittelpunkt der Workshops stand die gemeinsame Validierung eines vorab auf Basis der Informationen aus den Fragebögen und Dokumentenabfragen entwickelten, generalisierten Ist-Prozesses. Ziel war es, die Abläufe in den Kommunen realitätsnah abzubilden und zu prüfen hinsichtlich:

- Vollständigkeit und Ablauf der **Prozessschritte**
- bestehender **Herausforderungen** und **Medienbrüche**
- **Schnittstellen** zu anderen Behörden

Darüber hinaus wurden Optimierungspotenziale aus technischer und personeller Sicht identifiziert. Die Workshops setzten auf offene Fragen, strukturierte Diskussionen und gemeinsame Abwägungen. Die Ergebnisse wurden digital dokumentiert und anonymisiert ausgewertet.

Pro Sprint wurden zwei Leistungen parallel analysiert, was eine schnelle Informationsgewinnung in kurzer Zeit erlaubte. Für die Pilotleistungen Hundehaltung und Wohngeld fanden jeweils zwei Workshops statt: ein Workshop mit Fokus auf die Dimensionen Fachlich-Prozessual und Personell sowie ein separater Workshop mit Fokus auf die Dimension IT.

Am Ende jedes Sprints wurden die Erkenntnisse konsolidiert und zentrale Aussagen für die Umsetzbarkeit der Leistungen in einem ZSA festgehalten. Für die Leistungen der Fokus-

<sup>16</sup> Ein Sprint ist ein Kernelement agiler Methoden wie Scrum. Er bezeichnet einen klar definierten Zeitraum – meist zwischen ein und vier Wochen – in dem ein Team ein festgelegtes Arbeitspaket umsetzt, um ein nutzbares Ergebnis (Inkrement) zu liefern. Dieses Vorgehen ermöglicht eine iterative und schrittweise Projektbearbeitung, bei der kontinuierliches Feedback eingeholt und Anpassungen vorgenommen werden. Während der Pilotphase trug dieser Ansatz entscheidend dazu bei, Flexibilität zu sichern, Verbesserungen fortlaufend umzusetzen und eine enge Zusammenarbeit mit den Kommunen zu fördern.

Sprints wurden zusätzlich Soll-Prozesse modelliert, die als Grundlage für die konkrete Umsetzung in einem ZSA dienen können.

### 3.4.2 Regulatorisch und Finanziell

Die Auswertung der Machbarkeitsdimensionen Regulatorisch und Finanziell erfolgt leistungsübergreifend, da die Machbarkeitsstudie die regulatorischen und finanziellen Aspekte eines ZSA im Allgemeinen betrachtet. Grundlage der Analyse waren unter anderem Dokumentenabfragen, Workshops mit Partner- und Pilotkommunen, Hospitationen sowie die vom MID bereitgestellten Informationen.

Für die Machbarkeitsdimension Regulatorisch wurde zunächst untersucht, ob für den Betrieb eines ZSA die Rechtsform der GmbH oder der Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) besser geeignet ist. Grundlage bildete ein strukturierter Rechtsformvergleich anhand von acht zentralen Kriterien (siehe dazu Kapitel 4.1). Anknüpfend an das Ergebnis des Rechtsformvergleichs wurden für den Betrieb eines ZSA zentrale Aspekte zur Ausgestaltung der GmbH und ihrer Tätigkeit untersucht (siehe dazu Kapitel 4.2). Die Prüfung dieser Parameter stützte sich auf einschlägige Rechtsgrundlagen und bezieht sich insbesondere auf Vorgaben des öffentlichen Rechts sowie des Gesellschafts-, Arbeits-, Steuer- und Datenschutzrechts.

In der Machbarkeitsdimension Finanziell wurden die monetären und qualitativen Aspekte der Wirtschaftlichkeit eines ZSA – angelehnt an das Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe) Fachkonzept 5.0 – sowie Möglichkeiten zu dessen Finanzierung untersucht:

- In der **monetären Betrachtung** werden Status-quo-Kosten der kommunalen Leistungserbringung, Betriebskosten eines ZSA und die Nettoentwicklungskosten<sup>17</sup> zum Aufbau eines ZSA erhoben. Ziel war es, den Zeitpunkt zu ermitteln, ab dem die möglichen Einsparungen im Betrieb eines ZSA die Nettoentwicklungskosten übersteigen (sogenannte Amortisation).
- Die **qualitative Betrachtung** erfolgte mithilfe eines standardisierten Fragebogens mit 20 Kriterien zu qualitativ-strategischen und externen Effekten. Die daraus abgeleiteten Indexwerte wurden mit den Schwellenwerten aus dem Fachkonzept verglichen. Die Methodik zur Betrachtung der Wirtschaftlichkeit wird im Kapitel 8.2 detailliert erläutert.
- Für das **Finanzierungsmodell** eines ZSA wurden drei Finanzierungsoptionen (Landesmittel, kommunale Mittel, Gebühren aus der Leistungserbringung) aus regulatorischer Sicht geprüft und hinsichtlich ihrer praktischen Realisierbarkeit und Wirkung untersucht.

### 3.4.3 Pilotierung

Ziel der Pilotierung war es, die Umsetzbarkeit eines ZSA unter realitätsnahen Bedingungen zu erproben. Im Fokus standen die OZG-Leistungen Hundehaltung (Anmeldung und Festsetzung Hundesteuer) und Wohngeld (Vollständigkeitsprüfung Erstantrag Mietzuschuss). Die Pilotierung konzentrierte sich auf die Dimensionen Fachlich-Prozessual, Personell und IT, da

<sup>17</sup> Nettoentwicklungskosten sind definiert als Differenz aus Entwicklungskosten und Entwicklungsnutzen. Mehr Details finden sich in Kapitel 8.



hier eine realitätsnahe Simulation möglich war und mehr Informationen zur Umsetzbarkeit eines ZSA bieten konnte.

Insgesamt haben neun Kommunen ihr Interesse an der Pilotierung bekundet. Dabei gaben vier Kommunen im Rahmen einer Vorabfrage an, kurzfristig die notwendigen technischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllen zu können, und wurden als Pilotkommunen – jeweils zwei pro Leistung – eingebunden:

- **Landeshauptstadt Magdeburg** und **Gemeinde Sülzetal** für die Leistung Hundehaltung;
- **Stadt Halle (Saale)** und **Landkreis Wittenberg** für die Leistung Wohngeld.

Die Auswahl berücksichtigte unterschiedliche Organisationsstrukturen und regionale Rahmenbedingungen, um die Übertragbarkeit des Ansatzes zu sichern.

Da beide Pilotleistungen sich in ihrer Komplexität und ihren Anforderungen an Prozesse, Personal und IT unterscheiden, erfolgte die Pilotierung in den drei Dimensionen jeweils mit unterschiedlichen Ansätzen, die nachfolgend näher ausgeführt werden.

### ***Fachlich-Prozessual***

Ziel für die Dimension Fachlich-Prozessual war die Validierung der Soll-Prozesse und die Definition der Zusammenarbeit zwischen einem ZSA und den Kommunen. Ausgangspunkt war jeweils der digital eingereichte Antrag.

- **Hundehaltung:** Pilotiert wurde der vollständige Bearbeitungsprozess – von Antragserfassung über Vollständigkeits- und fachliche Prüfung bis zur Festsetzung der Hundesteuer. Besonderes Augenmerk lag auf einem vorgelagerten Bezahlprozess<sup>18</sup> und einer vorgezogenen Vollständigkeitsprüfung vor Beginn der ordnungs- und steuerrechtlichen Bearbeitung. Zusätzlich wurde geprüft, ob kommunalspezifische Unterschiede (zum Beispiel Hundesteuersatzungen) in einem ZSA abbildbar sind. Ebenso wurde mithilfe von Standardsoftware (zum Beispiel Excel, VBA) eine fiktive Schnittstelle zum HZR simuliert.
- **Wohngeld:** Der Fokus lag auf der Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfung von Erstanträgen auf Mietzuschuss unter Nutzung des Fachverfahrens DiWo. Berücksichtigt wurden Anforderungen an IT-gestützte Prüfprozesse, strukturierte Nachweisverwaltung und die Arbeitsaufteilung zwischen einem ZSA und den Kommunen.

### ***Personell***

Untersucht wurden der Personalbedarf, die notwendigen Kompetenzen und der Schulungsbedarf für ein ZSA. Ziel war es zu überprüfen, welche Qualifikationen für die Bearbeitung in einem ZSA notwendig sind (unterstützt durch strukturierte Arbeitshilfen und Prüfkataloge).

Da keine Schulungsunterlagen vorlagen, wurden Hospitationen in drei Pilotkommunen durchgeführt. Die gewonnenen Erkenntnisse flossen in die Entwicklung praxisnaher Schulungsmaterialien für die Umsetzung der Pilotierung ein.

---

<sup>18</sup> Für die Zwecke der Pilotierung wurde die Annahme getroffen, dass ein Gebührenvorschuss bereits bei Antrags-  
eingang bezahlt wurde und die fachliche Bearbeitung der Anträge, inkl. der Bescheiderstellung, dadurch ohne Unterbrechung erfolgen kann.





- **Hundehaltung:** Für die Leistung Hundehaltung lag der Fokus auf der schrittweisen Entwicklung und praktischen Erprobung von Prüfkatalogen. Die Anwendbarkeit dieser Hilfsmittel wurde im Rahmen einer Hospitation validiert. Dabei standen insbesondere die Nachvollziehbarkeit einzelner Prüfschritte sowie die Praxistauglichkeit der Arbeitsanweisungen im Vordergrund. Hierbei konnten konkrete Verbesserungspotenziale identifiziert werden.
- **Wohngeld:** Bei der Leistung Wohngeld lag der Schwerpunkt auf der Validierung der Prozesslogik und der strukturellen Vollständigkeit der Arbeitshilfen. In den Hospitationen wurde insbesondere analysiert, wie komplexe Fallkonstellationen bearbeitet werden können. Die Möglichkeit, reale Antragsbearbeitungen zu begleiten, ermöglichte eine fundierte Einschätzung der Schulungsbedarfe.

## **IT**

Analysiert wurden eingesetzte Systeme, Schnittstellen und Datenstrukturen mit dem Ziel, Anforderungen für ein ZSA abzuleiten:

- **Hundehaltung:** Zur praxisnahen Prüfung wurde eine digitale Testumgebung aufgebaut. Mit Standardsoftware (z. B. Excel, VBA) wurde eine Simulation der Bedingungen eines ZSA durchgeführt (zum Beispiel fiktive Schnittstelle zum HZR). Grundlage waren anonymisierte Daten aus den Pilotkommunen, teilweise ergänzt durch synthetische Angaben zur Schließung von Datenlücken und der Bearbeitung verschiedener Szenarien. In einem Echtbetrieb eines ZSA könnten für Tätigkeiten zum Beispiel im Bereich der Dokumenten- und Finanzverwaltung sowie entsprechende Bescheiderstellung spezialisierte IT-Lösungen wie zum Beispiel DMS und (Kommunale) Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR)-Systeme eingesetzt werden.
- **Wohngeld:** Für das Fachverfahren DiWo konnte ein Test-Mandant mit vollständig synthetischen Antragsdaten zur realitätsnahen Pilotierung genutzt werden. Die synthetischen Antragsdaten, inklusive der über 200 Nachweise, orientierten sich an dem aktuellen Stand des vorhandenen Online-Dienstes und deckten unterschiedliche Lebenslagen, Einkommensarten und Wohnsituationen ab, einschließlich bewusst integrierter Fehlerbilder (zum Beispiel fehlende Nachweise, widersprüchliche Angaben, unplausible Beträge). Diese wurden sowohl in der Erstellung als auch in der Prüfung mit den Pilotkommunen validiert.

## **Iteratives Vorgehen der Pilotierung**

Die Pilotierung wurde iterativ in zwei Schritten durchgeführt. Somit konnten Erkenntnisse der ersten Iteration durch Feedback der Kommunen direkt in der zweiten Iteration eingearbeitet werden. Jede Iteration folgte einem strukturierten Ablauf.

Die nachfolgende Abbildung stellt den Ablauf einer Iteration dar.

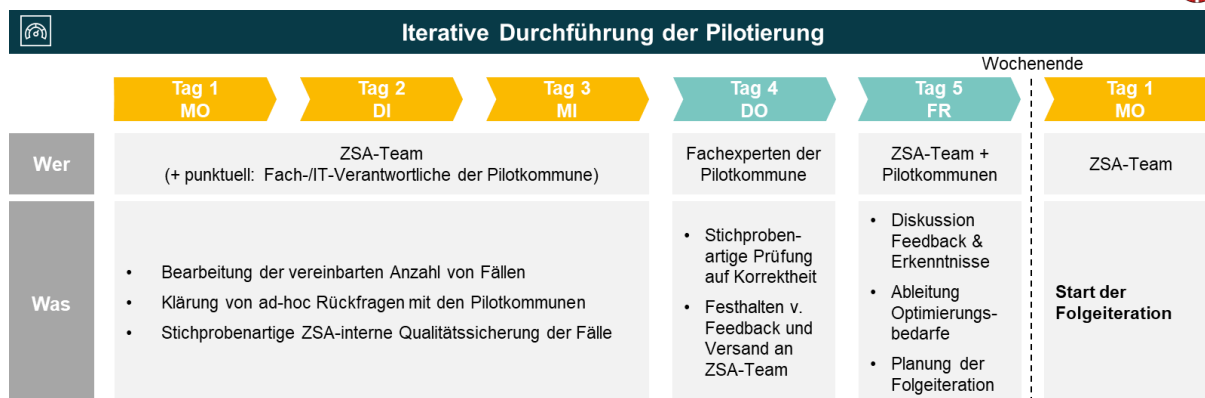


Abbildung 7: Exemplarischer Verlauf einer Iteration

Durch die umfassende Prüfung der Pilotkommunen konnte sichergestellt werden, dass praxisnahe Fallkonstellationen, Simulation belastbarer Datengrundlagen und korrekte Auswertungen erfolgen. Dennoch bildet die Pilotierung den Echtbetrieb in den Kommunen nur begrenzt ab. Potenziale für vertiefte Analysen bestehen in einer umfassenderen Dauer der Pilotierung (zum Beispiel, um Effizienzgewinne über die Zeit hinweg genauer bemessen und beschreiben zu können), der Ausweitung auf weitere Prozessschritte in einer Leistung sowie der Ergänzung weiterer Leistungen.

Zusammenfassend stützt sich die Machbarkeitsstudie auf ein strukturiertes, kriterienbasiertes Vorgehen zur Auswahl von Leistungen, die in fünf Machbarkeitsdimensionen mit insgesamt 25 Partner- und Pilotkommunen analysiert wurden. Die Analyse von elf OZG- und vier Querschnittsleistungen kombinierte qualitative und quantitative Methoden, darunter Workshops, Interviews, Dokumenten- und Informationsabfragen sowie fachliche Hospitationen. Neben der systematischen Bewertung der Leistungen flossen auch Erkenntnisse aus der Pilotierung eines ZSA mit den vier Pilotkommunen ein. Dieses methodische Fundament bildet die Basis für die nun folgende Auswertung – beginnend mit der Dimension Regulatorisch.

## 4 Regulatorisch

Damit ein ZSA Kommunen entlasten kann, ist eine klare Definition der regulatorischen Rahmenbedingungen für dessen Leistungen notwendig. Dazu müssen eine geeignete Rechtsform (zum Beispiel GmbH, AöR) festgelegt und deren Ausgestaltung im Hinblick auf eine Entlastung der Kommunen konkretisiert werden (zum Beispiel durch eine Inhouse-Fähigkeit). Um die Anforderungen an ein ZSA genau zu erfassen, wurden die regulatorischen Rahmenbedingungen umfassend analysiert. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse dienen als Grundlage für die Bewertung der Umsetzbarkeit.

Die folgende Kernfrage liegt somit der Dimension „Regulatorisch“ zugrunde:

**RE — „Welche Rechtsform sollte ein ZSA haben und wie sollte diese ausgestaltet sein?“**

Weitere regulatorische Fragen zur Ausgestaltung werden in Anhang A: Details Machbarkeitsdimension Regulatorisch dargestellt. Dazu gehört insbesondere die Frage, ob ein ZSA die Befugnis erhalten sollte, im eigenen Namen Verwaltungsakte (VA) zu erlassen (Verwaltungsakt-Befugnis). Hierzu lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Letztverantwortung beim Aufbau zunächst bei der Kommune verbleiben sollte, d.h. ein ZSA als Verwaltungshelfer agieren sollte. „Aufgaben“ eines ZSA sind in diesem Bericht lediglich als die *Durchführung* der Aufgaben definiert, die ein ZSA als *Verwaltungshelfer* für Kommunen erbringt. „Leistungen“ beziehungsweise „Prozesse“, die das ZSA erbringt, sind somit lediglich Tätigkeiten zur Durchführung der Aufgaben durch das ZSA als Verwaltungshelfer.

### 4.1 Rechtsformvergleich

Als Rechtsform für ein ZSA könnte sowohl eine juristische Person des Privatrechts (JPP) als auch eine juristische Person des öffentlichen Rechts (JPÖ) in Betracht kommen. Bei einer Ausgestaltung als JPP läge als Rechtsform vor allem die GmbH nahe. Entschiede sich das Land Sachsen-Anhalt für eine JPÖ, wäre vor allem an eine AöR zu denken.

Andere Rechtsformen, insbesondere der Zweckverband, oder die Zweckvereinbarung, scheinen demgegenüber nicht geeignet, die Erwartungen, die mit einem ZSA verbunden sind, zu erfüllen. Nähere Ausführungen hierzu finden sich in Anhang A.1.

Grundsätzlich denkbar wäre auch der Aufbau eines ZSA in einer bereits bestehenden JPP, an dem Land und Kommunen beteiligt sind. Im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung ist beispielsweise die Kommunale IT-Union eG (KITU)<sup>19</sup> tätig, an der das Land und eine größere Anzahl von Kommunen Genossenschaftsanteile halten. In diesem Falle müsste jedoch der bisherige Geschäftszweck deutlich erweitert und ein neues Geschäftsfeld begründet werden. Weitere Ausführungen dazu sind in A.2 Allgemeiner Überblick zur GmbH und AöR vermerkt.

Im Folgenden werden daher die beiden Rechtsformen GmbH<sup>20</sup> und AöR tiefergehend miteinander verglichen, um auf dieser Grundlage eine fundierte Entscheidung zur Rechtsformwahl für ein ZSA zu ermöglichen. Als Vergleichsmaßstab werden hierfür zunächst die Kriterien benannt, anhand derer die Rechtsformen sachgerecht verglichen werden können. In Anhang A.2 findet sich eine allgemeine überblicksartige Darstellung beider Rechtsformen.

<sup>19</sup> <https://www.kitu-genossenschaft.de/>

<sup>20</sup> Eine gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH) kommt hier nicht in Betracht, da die Tätigkeit eines ZSA unter keinen der in § 52 der Abgabenordnung (AO) geregelten Tatbestände fällt.

#### 4.1.1 Kriterien

Aufgrund der in ähnlichen Projekten gesammelten Erfahrungen des Landes Sachsen-Anhalt werden für den Rechtsformvergleich acht übliche Kriterien zur Bewertung herangezogen:

- **Gründungsaufwand:** Die Kommunen benötigten möglichst zeitnah Entlastung. Daher wird der Gründungsaufwand als ein zentrales Kriterium definiert.
- **Flexibilität bei der Trägerschaft:** Träger eines ZSA sollten sowohl die Kommunen, kommunale Zweckverbände, das Land Sachsen-Anhalt sowie andere Institutionen der Verwaltung (zum Beispiel kommunale Spitzenverbände) sein können. Auf Ebene der Kommunen soll ein Wechsel flexibel möglich sein – insbesondere soll jederzeit die Möglichkeit bestehen, dass sich weitere Kommunen beteiligen. Wie flexibel verschiedene Träger einem ZSA beitreten können, ist daher ein zentrales Kriterium.
- **Kontrollmöglichkeiten der Gesellschafter bzw. Träger:** Um die regulatorischen Vorgaben zu erfüllen, müssen das Land Sachsen-Anhalt und die Kommunen gewisse Kontrollmöglichkeiten besitzen. Welche Möglichkeiten die Gesellschafter beziehungsweise Träger besitzen, die Tätigkeit der juristischen Person zu kontrollieren und zu steuern, muss daher näher betrachtet werden. Dabei muss die Selbstständigkeit der juristischen Person, auch im Hinblick auf eine gewisse unternehmerische Freiheit, untersucht werden.
- **Arbeitsrechtlicher Spielraum:** Ein ZSA sollte einen möglichst großen arbeitsrechtlichen Gestaltungsspielraum haben. Entsprechend wird betrachtet, welche arbeitsrechtlichen Freiräume die jeweilige juristische Person hat. Hierbei wird insbesondere die Möglichkeit der Dienstherrenfähigkeit sowie die Möglichkeit der außertariflichen Vergütung von Fachkräften beleuchtet.<sup>21</sup>
- **Steuerrechtliche Einordnung:** Um zu analysieren, welche steuerrechtlichen Vor- und Nachteile die juristischen Personen haben, wird verglichen, wie diese ertrags- und umsatzsteuerrechtlich zu behandeln sind.
- **Haushaltsrechtliche Behandlung:** Das Land Sachsen-Anhalt und die Kommunen unterliegen haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Welche dies jeweils sind und wie strikt das haushaltsrechtliche Regime für welche juristische Person ist, wird in diesem Punkt gegenübergestellt.
- **Beschaffung durch ein ZSA:** Die juristische Person sollte in der Lage sein, Beschaffungen möglichst unkompliziert durchzuführen. Somit spielt die Gestaltung von Beschaffungen eine wichtige Rolle. Hierbei wird insbesondere betrachtet, inwiefern die juristische Person dem Vergaberecht unterliegt.
- **Beauftragung eines ZSA:** Die Kommunen sollten ein ZSA möglichst schnell und mit geringem Aufwand beauftragen können. Ob und wie ein ZSA ohne Durchführung

<sup>21</sup> Privatrechtlich organisierte Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung unterliegen nicht automatisch dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD). Eine GmbH kann frei entscheiden, ob sie einen Haustarifvertrag abschließt oder tarifliche Regelungen über Bezugnahmeklauseln in Arbeitsverträgen integriert oder keine Tarifbindung wählt – siehe die Stellungnahme der Wissenschaftlichen Dienste zu „Einzelfragen zur Tarifbindung und zu tariflichen und außertariflichen Gestaltungsmöglichkeiten bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung vom 3. Juni 2021.



eines Vergabeverfahrens beauftragt werden kann (Inhouse-Fähigkeit) wird bei diesem Kriterium untersucht.

#### 4.1.2 Vergleich beider Rechtsformen<sup>22</sup>

Im Folgenden werden die GmbH und die AöR anhand der beschriebenen Kriterien verglichen.

##### 4.1.2.1 Gründungsaufwand

###### 4.1.2.1.1 GmbH

Die Gründung einer GmbH erfordert grundsätzlich einen Kapitalaufwand in Höhe von mindestens 25.000 Euro (Stammkapital), einen Gesellschaftsvertrag, die Berufung der Organe der Gesellschaft (mindestens die Geschäftsführung) sowie eine notarielle Beurkundung und einen Handelsregistereintrag. Die Gründung ist innerhalb weniger Wochen und damit verhältnismäßig kurzfristig möglich. Der Gründungsaufwand ist bei der GmbH (insbesondere ohne VA-Befugnis) daher eher gering. Anders als bei der AöR, für deren Gründung immer ein Errichtungsgesetz notwendig ist, ist bei der GmbH kein legislatives Handeln erforderlich.

Legislativer Handlungsbedarf besteht bei der GmbH im Anschluss an die formale Gründung lediglich dann, wenn ihr VA-Befugnis eingeräumt wird, sie also beliehen werden soll. In dem Fall bedarf die Beleihung einer gesetzlichen Grundlage, was mit einem erheblichen Organisations- und Zeitaufwand verbunden wäre. Dabei wäre auch zu prüfen, ob eine Ergänzung der Bestimmung zur kommunalen Selbstverwaltung in Art. 87 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt erforderlich wäre.

Eine Beleihung könnte perspektivisch für einige Leistungen zu einer noch größeren Entlastung für Kommunen führen. Nähere Ausführungen hierzu finden sich in Anhang A.3.

###### 4.1.2.1.2 AöR

Der Gründungsaufwand einer AöR ist relativ hoch, da zu deren Errichtung ein Gesetz erforderlich ist (auch dann, wenn der AöR keine VA-Befugnis zukommen soll). Es besteht keine gesetzliche Möglichkeit, dass das Land Sachsen-Anhalt und Kommunen eine gemeinsame Anstalt durch den Erlass einer Rechtsverordnung oder Satzung gründen können. Ein Errichtungsgesetz ist typischerweise umfangreicher als ein Beleihungsgesetz und erfordert daher auch mehr legislativen Aufwand. Der Gesetzgebungsprozess dauert gewöhnlich circa neun bis zwölf Monate und ist damit signifikant länger als der zeitliche Aufwand zur Gründung einer GmbH, der bei circa vier Monaten liegt. Außerdem ist er mit üblichen Herausforderungen gesetzgeberischer Prozesse verbunden. Eine kurzfristige Gründung ist damit nicht möglich.

##### 4.1.2.2 Flexibilität bei der Trägerschaft

###### 4.1.2.2.1 GmbH

Die GmbH zeichnet sich durch eine hohe Flexibilität bei der (vertraglichen) Ausgestaltung der Trägerschaft aus. Gesellschafter können sowohl das Land Sachsen-Anhalt als auch Kommunen, kommunale Zweckverbände, die kommunalen Spitzenverbände unabhängig von deren eigener Rechtsform und andere JPP oder JPÖ sein. Ein Wechsel auf der Ebene der Gesellschafter ist jederzeit möglich, sofern dies im Gesellschaftsvertrag entsprechend

<sup>22</sup> Generell kann zukünftig die Notwendigkeit bestehen, ein ZSA mit einer Verwaltungsaktsbefugnis auszustatten (siehe dazu Anhang A.3.). Eine VA-Befugnis ist für die 15 betrachteten Leistungen aktuell nicht notwendig. Sollten zukünftig weitere Leistungen in einem ZSA umgesetzt werden, kann der Bedarf einer VA-Befugnis entstehen. Dies kann Auswirkungen auf den Rechtsformvergleich haben. Insbesondere für die GmbH ergeben sich beispielsweise Unterschiede im Gründungsaufwand. Auf entsprechende Unterschiede wird im nachfolgenden Vergleich an den geeigneten Stellen hingewiesen.

geregelt ist. Dies gilt sowohl für den Eintritt als auch für den Austritt von Gesellschaftern. Es bedarf dafür lediglich eines Gesellschafterbeschlusses und/ oder einer notariellen Beurkundung.

#### 4.1.2.2.2 AöR

Die Flexibilität bei der Trägerschaft ist bei der AöR geringer als bei der GmbH. Es ist zwar möglich, dass sowohl das Land Sachsen-Anhalt als auch die Kommunen, kommunale Zweckverbände und andere JPÖ Träger der AöR sind, Veränderungen auf Trägerebene (Eintritt und Austritt) können aber nicht so leicht vollzogen werden wie bei einer GmbH. Das Errichtungsgesetz müsste insoweit einen festen organisatorischen Rahmen vorgeben und kann – je nach konkreter Ausgestaltung – einschränkend wirken. Eine Möglichkeit, kurzfristig die Trägerschaft durch das Ausscheiden oder das Hinzutreten weiterer Träger zu ändern, ist im Kern mit dem wesentlichen Gedanken der Anstalt und dem dahinterstehenden Prinzip der Gewährsträgerhaftung nicht vereinbar und in der Praxis regelmäßig nicht vorgesehen. Gewährsträgerhaftung bedeutet, dass die kommunalen Gebietskörperschaften nach der Anstalt für deren Verbindlichkeiten vollständig haften. Jedenfalls ermöglicht die Rechtsform keine Flexibilität bei unvorhergesehenem Anpassungsbedarf im laufenden Betrieb. Sämtliche Eventualitäten müssten im Errichtungsgesetz bereits angelegt worden sein. Eine institutionelle Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände ist bei der AöR ausgeschlossen. Träger einer AöR können nur juristische Personen des öffentlichen Rechts sein. Bei den kommunalen Spitzenverbänden handelt es sich jedoch um Zusammenschlüsse auf privatrechtlicher Basis.

#### 4.1.2.3 Kontrollmöglichkeiten der Gesellschafter

##### 4.1.2.3.1 GmbH

Die GmbH kann von den Gesellschaftern effektiv kontrolliert werden – insbesondere durch die Gesellschafterversammlung und den Aufsichtsrat. Über ihre Vertreter im Aufsichtsrat können die Gesellschafter Einfluss ausüben. Allerdings muss der Umfang der Kontrolle durch den Gesellschaftsvertrag festgelegt werden. Dabei kann die Bearbeitung der Verwaltungsprozesse ausdrücklich ausgenommen und einer Kontrolle durch die Kommunen unterworfen werden.

Die Geschäftsführung unterliegt den Weisungen der Gesellschafterversammlung gem. § 37 Abs. 1 des GmbH-Gesetzes (GmbHG). In der Gesellschafterversammlung werden die Entscheidungen getroffen, die ihr per Gesetz und Satzung zugewiesen sind.

Entsprechend der Vorgaben in § 65 Abs. 1 Nr. 3 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO LSA) und §§ 128, 129 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) muss das Land Sachsen-Anhalt bzw. die Kommune einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens erhalten. Ein Aufsichtsrat kann beispielsweise derart gestaltet werden, dass wichtige Entscheidungen der Geschäftsführung, wie zum Beispiel der Abschluss wichtiger Verträge die Zustimmung des Aufsichtsrats benötigen. Auf diese Weise kann der Aufsichtsrat in außerordentliche Geschäfte bzw. solche Entscheidungen, die er gemäß Satzung oder Geschäftsordnung an sich zieht, eingebunden werden.

Die Grundsätze zur Führung von Unternehmen mit mehrheitlicher Landesbeteiligung in der Rechtsform des privaten Rechts sind seit Ende 2013 im „Handbuch für das Beteiligungsmanagement des Landes Sachsen-Anhalt“ (kurz: „Beteiligungshandbuch“) verbindlich geregelt. Hinsichtlich der hieraus für die Governance einer GmbH resultierenden zentralen Aspekte wird auf die Ausführungen in Anhang A.7 verwiesen.



#### 4.1.2.3.2 AöR

Die AöR kann so gestaltet werden, dass sie über eine hohe Selbstständigkeit verfügt. Zwar müssen die Träger die Aufsicht über die AöR behalten, dabei kann es sich aber auf eine reine Rechtsaufsicht beschränken, das heißt, es findet lediglich ein Rechtmäßigkeits- und nicht auch eine Zweckmäßigkeitprüfung statt. Geringer wäre die Selbstständigkeit, wenn man die AöR als nicht rechtsfähig ausgestaltet. Die Kontrollmöglichkeit der Träger erfolgt üblicherweise über den Verwaltungsrat einer AöR. Über die Gestaltung des Errichtungsgesetzes kann sichergestellt werden, dass die Kommunen nicht eingeschränkt sind, auch wenn es sich um eine Landes-AöR handelt, sie also gleiche Kontrollmöglichkeiten wie das Land Sachsen-Anhalt haben.

#### 4.1.2.4 Arbeitsrechtlicher Gestaltungsspielraum

##### 4.1.2.4.1 GmbH

Die GmbH hat einen hohen arbeitsrechtlichen Gestaltungsspielraum, zum Beispiel in den Besoldungsstrukturen, Möglichkeiten zur Beförderung sowie bezüglich ihrer Tarifbindung. Da die GmbH nicht zwingend tarifgebunden sein muss, wäre sie auch nicht an die Entgeltordnung des Tarifvertrags der Länder (TV-L) oder an den Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVöD) gebunden, sondern kann davon abweichen. Das bedeutet, dass die Vergütung der bei ihr angestellten Mitarbeitenden (nicht aber bei Abordnung, Personalgestellung und Zuweisung) marktüblich und unter Beachtung des Entgelttransparenzgesetzes individuell erfolgen kann. Zudem ist es möglich, dass das Land Sachsen-Anhalt und die Kommunen Beamtinnen und Beamte und Angestellte an die GmbH vorübergehend abordnen oder auch dauerhaft Personal anstellen. Die Personalgestellung ist eine Form der dauerhaften Beschäftigung bei einem Dritten, bei der das Arbeitsverhältnis mit dem ursprünglichen Arbeitgeber fortbesteht. Der arbeitsrechtliche Gestaltungsspielraum ist dadurch eingeschränkt, dass die GmbH keine Dienstherrenfähigkeit hat, d.h. sie ist nicht befugt, im eigenen Namen Beamtinnen und Beamte zu ernennen und dadurch Beamtenverhältnisse zu begründen.

##### 4.1.2.4.2 AöR

Im Gegensatz zur GmbH kann der AöR durch das Errichtungsgesetz Dienstherrenfähigkeit verliehen werden. Es ermöglicht der AöR, eigene Beamtenverhältnisse zu begründen und ist eine wichtige Kompetenz für die Erfüllung einiger öffentlicher Aufgaben, wie etwa für Standesamtstätigkeiten. Jedoch unterliegt die Beschäftigung von Beamtinnen und Beamten den Besoldungsstrukturen des Landesbesoldungsgesetzes.

Der auf Landes- und Kommunalebene anwendbare TV-L bzw. TVöD VKA (Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände) umfasst nicht die landesunmittelbaren Körperschaften, wenn sie rechtlich verselbständigt sind. Anwendung können Tarifverträge auf die AöR aber durch eine gesetzliche Tarifunterstellung finden. Im öffentlichen Dienst sind solche gesetzlichen Regelungen vor allem bei Ausgründungen anzutreffen. Eine solche liegt vor, wenn Aufgaben aus der unmittelbaren Landes- oder Kommunalverwaltung auf rechtlich selbstständige Einrichtungen übertragen werden. Dies gilt auch für den Fall, dass nur die Durchführung von Aufgaben übertragen wird, die Aufgaben selbst also bei der Behörde bleiben. In diesen Fällen enthalten die Errichtungsgesetze zumeist entsprechende Verweise auf einen Tarifvertrag. Aufgrund dieser Verweise werden die tarifvertraglichen Inhalte auf die gesetzlich vorgeschriebenen Bereiche übertragen. Grund hierfür sind vor allem haushaltsrechtliche Erwägungen. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollen Entgelte, die über tarifvertragliche Vereinbarungen hinausgehen, in der Regel untersagt sein. Eine spezielle Ausprägung findet dieser Grundsatz in § 51 LHO LSA. Danach dürfen Personalausgaben, die nicht auf Gesetz oder Tarifvertrag beruhen, nur geleistet werden, wenn dafür Ausgabemittel gesondert zur Verfügung gestellt sind.



Auch in der AöR ist es wie bei der GmbH möglich, dass das Land Sachsen-Anhalt und die Kommunen Beamtinnen und Beamte und Angestellte, die bei ihnen in einem Dienstverhältnis stehen, an die AöR vorübergehend abordnen oder auch dauerhaft Personal anstellen können. Grundsätzlich bleibt bei Abordnung und Personalgestellung das Dienst-/Arbeitsverhältnis zu dem bisherigen Dienstherrn bestehen. Ebenso möglich ist eine Versetzung. Auch der Einsatz von Fremdpersonal nach Maßgabe des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) kann erfolgen.

#### 4.1.2.5 Steuerrechtliche Einordnung

##### 4.1.2.5.1 GmbH

Als eigenständiges Steuersubjekt unterliegt die GmbH mit ihrem zu versteuernden Einkommen der Ertragsbesteuerung (Körperschaft- und Gewerbesteuer). Allerdings ist es – insbesondere zu Beginn der Tätigkeit – nicht erforderlich, dass die GmbH eine Gewinnerzielungsabsicht hat.

In der Regel wird, basierend auf den bei anderen öffentlichen GmbHs üblichen Werten, ein Gewinnaufschlag von 2-10 % zu kalkulieren sein, welcher der Besteuerung unterliegt. Ob vorliegend für die Besteuerung auf einen Gewinnaufschlag verzichtet werden könnte, mit der Folge, dass keine Ertragsteuern anfallen, ist anhand der konkreten Ausgestaltung abzustimmen.<sup>23</sup> Gewinnausschüttungen der GmbH an die Gesellschafter unterliegen dem Kapitalertragssteuerabzug.

Eine GmbH gilt in der Regel umsatzsteuerrechtlich als Unternehmer. Für die umsatzsteuerrechtliche Beurteilung der Beziehungen zwischen Kommunen und einem ZSA ist relevant, ob ein Leistungsaustauschverhältnis begründet wird. Insbesondere wenn die Kommunen Zahlungen für Leistungen (Leistung-Gegenleistung-Prinzip) tätigen, könnte diese Zahlung als umsatzsteuerpflichtiges Entgelt einzuordnen sein.

Allerdings könnte ggf. vorliegend eine Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 29 Umsatzsteuergesetz (UstG) greifen. In diesem Bericht wird jedoch generell davon ausgegangen, dass eine GmbH umsatzsteuerpflichtig wäre. Inwiefern eine Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 29 UStG greift, muss weiterführend juristisch geprüft werden. Nähere Ausführungen hierzu finden sich in Kapitel 4.2.

Bei der Ausgestaltung der Finanzierung ist zu prüfen, ob auch Zuwendungen zum Beispiel des Landes oder der Kommunen, etwa für eine Grundfinanzierung eines ZSA, der Umsatzsteuer unterliegen.

Generell können hiermit aus der Umsatzsteuerpflicht für Kommunen Mehrkosten gegenüber dem Status quo entstehen. Diese werden nach aktueller Einschätzung jedoch mehr als kompensiert dadurch, dass ein ZSA Effizienzgewinne bei der Umsetzung der Leistungen erzielen kann (siehe dazu Kapitel 8). Sollte die GmbH ihre Leistungen direkt gegenüber Antragstellerinnen und Antragstellern erbringen und dabei – zu einem späteren Zeitpunkt – VA im eigenen Namen erlassen, wären diese Leistungen ebenfalls umsatzsteuerpflichtig. Tiefergehende Ausführungen zu steuerrechtlichen Aspekten einer GmbH finden sich in Kapitel 4.2.

##### 4.1.2.5.2 AöR

Die AöR unterliegt als juristische Person des öffentlichen Rechts ausschließlich mit ihren Betrieben gewerblicher Art der Ertragsbesteuerung (Körperschaft- und Gewerbesteuer). Ausschüttungen aus dem Betrieb gewerblicher Art unterliegen dem Kapitalertragssteuerabzug. In diesem Bereich greift das gleiche Besteuerungssystem wie bei einer Kapitalgesellschaft.

<sup>23</sup> Dafür ist die Einbindung der zuständigen Stakeholder, zum Beispiel des örtlichen Finanzamtes erforderlich.



Sofern die AöR Serviceleistungen an Kommunen erbringt, wird damit in der Regel ein Betrieb gewerblicher Art begründet. Das bedeutet, dass Gewinne der Körperschaft- und Gewerbesteuer unterliegen. Auch hier wäre für die steuerliche Anerkennung ein Gewinnaufschlag zu erheben. Hingegen würde die Finanzverwaltung wohl keinen Betrieb gewerblicher Art annehmen, wenn eine JPÖ im Wege der Amtshilfe bzw. im Rahmen von Beistandsleistungen ihrem Charakter nach nicht hoheitliche Tätigkeiten ausführt, die final dem hoheitlichen Bereich einer anderen JPÖ dienen. Vorliegend würde ein ZSA Leistungen für den hoheitlichen Bereich der Kommunen erbringen. Damit unterliegt die AöR nicht der Ertragsbesteuerung von ca. 30 % auf den Gewinn.

Wenn die AöR direkt gegenüber den Antragstellerinnen und Antragstellern in Ausübung der ihr obliegenden öffentlichen Gewalt tätig wird, unterliegen diese Tätigkeiten nicht der Ertragsbesteuerung. Ein ZSA dient zwar nicht vorrangig der Gewinnerzielung. Dennoch besteht der wesentliche Unterschied einer AöR im Vergleich zur Rechtsform der GmbH in der fehlenden Ertragsteuerpflicht eines etwaig erzielten Gewinns aus dem Geschäftsbetrieb eines ZSA.

Auf die AöR sind die Regelungen des § 2b UStG anzuwenden. Erbringt sie gegenüber der Kommune entgeltliche Leistungen auf Grundlage eines privatrechtlichen Vertrags, so besteht Unternehmereigenschaft und die Leistungen sind umsatzsteuerpflichtig.

Auch wenn die angedachten Leistungen durch eine AöR auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erbracht würden, wären diese im Leistungsverhältnis mit der Kommune umsatzsteuerpflichtig, wenn sie im – zumindest potenziellen – Wettbewerb zu privaten Dritten erbracht werden. Somit soll eine Wettbewerbsverzerrung durch eine steuerliche Besserstellung der JPÖ gegenüber juristischen Personen des privaten Rechts verhindert werden. Soweit die gegenständlichen Leistungen gegenüber den Kommunen auch von privaten Marktteilnehmern erbracht werden könnten, unterliegen sie der Umsatzsteuer. Somit wird nach dem Wettbewerbsgrundsatz des § 2b UStG gemäß Vorgaben des Europarechts keine andere umsatzsteuerliche Beurteilung als bei der GmbH eintreten können. Ebenso wäre hier die Prüfung der Umsatzsteuerpflicht von Zuwendungen nach den gleichen Kriterien wie bei der GmbH vorzunehmen. Wenn eine AöR keine VA-Befugnis erhielte, wäre sie wahrscheinlich grundsätzlich so wie eine GmbH umsatzsteuerpflichtig.

Lediglich bei Leistungserbringung der AöR direkt gegenüber den Antragstellerinnen und Antragstellern, indem sie VA im eigenen Namen erlässt (VA-Befugnis) und hierfür Gebühren erhebt, wäre keine Unternehmereigenschaft der AöR anzunehmen und würde keine Umsatzsteuer entstehen.

#### **4.1.2.6 Haushaltsrechtliche Behandlung**

##### **4.1.2.6.1 GmbH**

Hier ist zwischen den Anforderungen, die das Land Sachsen-Anhalt betreffen und den Anforderungen, welche für die Kommunen gelten, zu unterscheiden.

##### **4.1.2.6.1.1 Land**

Die haushaltsrechtlichen Anforderungen für die Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen ergeben sich für das Land Sachsen-Anhalt im Wesentlichen aus § 65 LHO LSA.

Danach muss die Einzahlungsverpflichtung des Landes im Kontext der Haftung auf einen bestimmten Betrag begrenzt sein, was bei einer GmbH grundsätzlich gegeben ist.

Die GmbH unterliegt – anders als typischerweise die AöR – keiner gesetzlichen Mittelbindung, sodass eine unterjährige Flexibilität bei der Mittelverwendung besteht und die Geschäftsplanung vereinfacht.

#### 4.1.2.6.1.2 Kommunen

Für die Kommunen ergeben sich die haushaltsrechtlichen Anforderungen für die Zulässigkeit der Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen in Privatrechtsform vor allem aus §§ 128, 129 des KVG LSA.

Danach muss die Einzahlungsverpflichtung der Kommunen in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit stehen. Die Kommunen dürfen sich darüber hinaus nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichten. Schließlich muss die Haftung der Kommune auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt werden. Auch dies ist bei einer GmbH grundsätzlich gegeben.

#### 4.1.2.6.2 AöR

Eine AöR, die der Aufsicht des Landes untersteht, muss gem. § 105 LHO LSA die Vorschriften der LHO LSA entsprechend anwenden, soweit durch ein Landesgesetz nichts anderes bestimmt ist.

Die AöR unterliegt daher grundsätzlich der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltsplans (§ 106 LHO) und Rechnungslegungspflichten (§ 109 LHO), es sei denn, das Gesetz zur Errichtung der AöR weicht hiervon ab. Da § 65 LHO nur auf die Beteiligung an Unternehmen in Privatrechtsform anzuwenden ist, sind die daraus resultierenden Anforderungen an die Gestaltung der AöR (zum Beispiel Begrenzung der Einzahlungspflicht) nicht zwingend einzuhalten. Durch die Kopplung an den Haushalt unterliegt eine AöR grundsätzlich der Mittelbindung, so dass keine unterjährige Flexibilität bei der Mittelverwendung besteht. Sollte ein ZSA als AöR ausgestaltet werden, könnte sie somit grundsätzlich nicht zum Beispiel unterjährig signifikante Änderungen an geplanten Leistungen vornehmen, zusätzliche oder andere Software-Lösungen nutzen als geplant oder neue Investitionen tätigen, die nicht im Vorjahr bereits abgestimmt wurden.

Im Hinblick auf die Beteiligung von Kommunen an der AöR ist § 129 Abs. 1 KVG LSA nicht einschlägig. Die Norm ist ausschließlich auf Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform anzuwenden. Die oben erörterten Pflichten bei der Gestaltung des Gesellschaftsverhältnisses (zum Beispiel Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung) müssen grundsätzlich nicht zwingend umgesetzt werden.

Da allerdings nach § 13 ff. der Verordnung über die kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts (AnstVO) hinsichtlich der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens mit § 105 LHO vergleichbare Anforderungen an eine AöR gestellt werden, ergeben sich aus der Wahl der Rechtsform hinsichtlich dieser Pflichten keine Vorteile.

Grundsätzlich sieht die AöR eine Gewährträgerhaftung vor. Das bedeutet, dass der Träger der AöR (Land Sachsen-Anhalt bzw. die beteiligten Kommunen) unbeschränkt für Verbindlichkeiten der AöR auch gegenüber Dritten haften. So käme eine Haftung beispielsweise für Schadensersatzansprüche sowie im Falle einer Haushaltsunterdeckung in Betracht, bei der die Aufwände die Einnahmen übersteigen. Dies ist bei einer GmbH nicht der Fall. Hier kann die Haftung der GmbH-Gesellschafter auf die Höhe ihrer Stammeinlage begrenzt werden.

#### 4.1.2.7 Beschaffung

##### 4.1.2.7.1 GmbH

Eine im Eigentum des Landes und der Kommunen stehende GmbH wäre im Rahmen von Beschaffungen oberhalb und unterhalb der vergaberechtlichen Schwellenwerte gemäß § 106 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) bzw. gemäß § 2 des Tariftrue- und Vergabegesetz Sachsen-Anhalt (TVergG) verpflichtet, Vergaberecht anzuwenden.

Denkbar ist aber, dass die GmbH Bezugsberechtigte aus Rahmenverträgen des Landes oder der Kommunen ist/wird, so dass Beschaffungen auch ohne Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens für diejenigen Leistungen und Produkte möglich werden, die Gegenstand bestehender Rahmenverträge sind. Voraussetzung wäre, dass die Rahmenvereinbarungen der jeweiligen Kommune oder des Landes es zulassen, dass auch Unternehmen, an denen Beteiligungen bestehen bezugsberechtigt sind, oder dies in Zukunft in die Verträge aufgenommen wird.

#### 4.1.2.7.2 AöR

Eine AöR, an der das Land Sachsen-Anhalt und Kommunen beteiligt sind, ist öffentlicher Auftraggeber i.S.d. GWB und fällt auch in den persönlichen Anwendungsbereich des TVergG. Beschaffungen der AöR haben daher sowohl unter- wie auch oberhalb des Schwellenwertes unter Berücksichtigung vergaberechtlicher Bestimmungen zu erfolgen.

Denkbar ist aber, dass die AöR Bezugsberechtigte aus Rahmenverträgen des Landes ist/wird, so dass Beschaffungen auch ohne Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens möglich sind.

#### 4.1.2.8 Beauftragung eines ZSA

##### 4.1.2.8.1 GmbH

Die Vorschriften über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen finden keine Anwendung, wenn die GmbH so strukturiert wird, dass sie inhousefähig ist. Dazu müssen nach § 108 Abs. 1 GWB drei Voraussetzungen erfüllt sein:

- Das Land Sachsen-Anhalt und die Kommunen üben über die GmbH eine ähnliche Kontrolle wie über ihre eigenen Dienststellen aus.
- Mehr als 80 % der Tätigkeiten der GmbH dienen der Ausführung von Aufgaben, mit denen sie von dem öffentlichen Auftraggeber oder von einer anderen juristischen Person, die von diesem kontrolliert wird, betraut wurde.
- An der GmbH besteht keine direkte private Kapitalbeteiligung (mit Ausnahme nicht beherrschender Formen der privaten Kapitalbeteiligung und Formen der privaten Kapitalbeteiligung ohne Sperrminorität, die durch gesetzliche Bestimmungen vorgeschrieben sind und die keinen maßgeblichen Einfluss auf die GmbH haben).

Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, können das Land Sachsen-Anhalt und die Kommunen ein ZSA direkt, also ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens, das regelmäßig mit großen Aufwänden verbunden ist, beauftragen.

##### 4.1.2.8.2 AöR

Auch hier gilt, dass die Vorschriften über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Fall der Beauftragung der AöR durch einzelnen Kommunen keine Anwendung finden, wenn die AöR so strukturiert wird, dass sie inhousefähig ist. Insoweit besteht kein Unterschied zu der Beauftragung der GmbH durch kommunale Gesellschafter.

### 4.1.3 Ergebnis

Der Vergleich hat ergeben, dass die GmbH besser geeignet ist, die aufgestellten Kriterien im Sinne einer optimalen Erfüllung zu realisieren. Im Einzelnen:





- **Gründungsaufwand:** Die GmbH kann anders als die AöR mit moderatem Gründungsaufwand und auch kurzfristig errichtet werden. Legislatives Handeln ist nicht erforderlich.
- **Flexibilität bei der Trägerschaft:** Darüber hinaus weist die GmbH eine größere Flexibilität hinsichtlich der Trägerschaft auf. Zudem besteht – anders als bei der AöR – die Möglichkeit, die kommunalen Spitzenverbände, interkommunale Zweckverbände und öffentliche IT-Dienstleister institutionell zu beteiligen.
- **Kontrollmöglichkeiten der Gesellschafter bzw. Träger:** Über die Gesellschafterversammlung und den optionalen Aufsichtsrat einer GmbH ist eine angemessene Kontrolle der Organe der GmbH durch die Gesellschafter möglich. Bei einer AöR ist die Einrichtung eines Verwaltungsrats als Aufsichtsgremium möglich. Hier bestehen zwischen beiden Gesellschaftsformen keine signifikanten Vor- oder Nachteile.
- **Arbeitsrechtlicher Gestaltungsspielraum:** Die GmbH kann eigene Angestellte haben. Zudem können Bedienstete, sowohl Beamtinnen und Beamte als auch Angestellte des öffentlichen Dienstes von Kommunen oder anderen Behörden, an die GmbH abgeordnet werden. Die GmbH hat nur insoweit einen Nachteil gegenüber der AöR, als dass sie keine Beamtinnen und Beamte ernennen kann. Sie hat also keine Dienstherrenfähigkeit. Allerdings können abgeordnete Beamtinnen und Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes für die GmbH tätig werden. Ein Vorteil der GmbH ist, dass sie nicht zwingend tarifgebunden sein muss.
- **Steuerrechtliche Einordnung:** Ein Unterschied in der Ertragsbesteuerung zwischen den Rechtsformen der GmbH und der AöR kann sich ergeben, wenn die AöR Leistungen für den hoheitlichen Bereich der Kommunen im Rahmen der Amtshilfe oder als Beistandsleistungen erbracht werden und hierbei von der Finanzverwaltung kein Betrieb gewerblicher Art angenommen wird. Hierbei dürfte die Finanzverwaltung tendenziell eher zurückhaltend bei der Annahme eines Betriebs gewerblicher Art (BgA) sein. Bei der Umsatzsteuer gibt es grundsätzlich keinen Unterschied zwischen den beiden Rechtsformen. Lediglich bei Ausübung eigener hoheitlicher Tätigkeiten der AöR (VA-Befugnis) entfällt die Umsatzsteuer.
- **Haushaltsrechtliche Behandlung:** Eine AöR ist grundsätzlich an die LHO LSA gebunden, wobei das jeweilige Errichtungsgesetz Abweichungen zulassen kann. Bei der GmbH besteht diese Bindung nicht. Auch in der Haftung gibt es Unterschiede: Während bei der GmbH die Haftung der Gesellschafter auf die Höhe ihrer Stammeinlage begrenzt werden kann, gilt bei der AöR eine unbeschränkte Gewährträgerhaftung. Zwar birgt dies gewisse Risiken – etwa bei Haushaltsunterdeckungen oder Schadenersatzforderungen – diese gelten jedoch nicht als außergewöhnlich. Dennoch bietet die Haftungsbegrenzung der GmbH eine klarere Risikominimierung für Beteiligte.
- **Beschaffung:** Eine GmbH und AöR sind im Rahmen von Beschaffungen an die Bestimmungen des Vergaberechts gebunden. Beide könnten hingegen, soweit im Einzelfall vorgesehen, aus Rahmenvereinbarungen des Landes bezugsberechtigt sein bzw. werden.



- **Beauftragung durch die Kommunen:** Die GmbH und AöR können durch einzelne Kommunen vergaberechtsfrei mit Leistungen beauftragt werden, wenn diese so strukturiert sind, dass sie inhouse-fähig sind.

Letztlich erscheint die Rechtsform der GmbH bei dem Großteil der angelegten Kriterien als die vorzugswürdigere Rechtsform, da sie in Summe die größere Flexibilität bei Gründung und der konkreten Ausgestaltung bietet. Insbesondere die Möglichkeit, eine GmbH auch kurzfristig gründen und flexibel je nach Bedarf auch ohne legislativen Aufwand umstrukturieren zu können, stellt einen entscheidenden Vorteil dar.

## 4.2 Zentrale Parameter zur Ausgestaltung einer möglichen GmbH und ihrer Tätigkeit

Der Rechtsformvergleich hat ergeben, dass eine GmbH besser geeignet ist, die Kriterien zu erfüllen. Deshalb sollen im Folgenden – im Sinne einer Machbarkeitsprüfung – wichtige Parameter der GmbH und ihrer Tätigkeit vertiefend untersucht werden.

### 4.2.1 Haushaltsrechtliche Rechtfertigung für die Gründung einer GmbH bzw. die Beteiligung an einer GmbH

Wie bereits dargelegt, bedarf die Gründung einer GmbH bzw. die Beteiligung an einer GmbH sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene einer haushaltsrechtlichen Rechtfertigung. Dabei gelten unterschiedliche, aber ähnliche Vorgaben, die im Folgenden vertiefend erläutert werden.

#### 4.2.1.1 Land

Die LHO LSA stellt in § 65 die Voraussetzungen auf, nach denen sich das Land Sachsen-Anhalt an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts beteiligen darf:

- Es muss ein **wichtiges Interesse** des Landes vorliegen und der vom Land Sachsen-Anhalt angestrebte Zweck darf sich **nicht besser und wirtschaftlicher** auf andere Weise erreichen lassen.
- Die **Einzahlungsverpflichtung** des Landes muss auf einen bestimmten Betrag **begrenzt** sein.
- Das Land Sachsen-Anhalt muss einen **angemessenen Einfluss**, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhalten.
- Schließlich bestehen Vorgaben für den **Jahresabschluss und den Lagebericht**.

Zu diesen Vorgaben lässt sich Folgendes feststellen:

- **Wichtiges Interesse:** Ziel eines ZSA ist es, die Kommunen in Sachsen-Anhalt im Rahmen eines freiwilligen Angebots zu unterstützen und in ihrer Resilienz zu stärken. Kommunales Personal soll nachhaltig entlastet und kommunale Dienstleistungen für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen ressourcenschonender und schneller bereitgestellt werden. Durch den konzentrierten Aufbau von Fachexpertise, die Optimierung von Prozessen und die Bündelung von IT-Lösungen sollen Effizienzpotenziale gehoben und eine Digitalrendite erwirtschaftet werden. Neben der nachhaltigen Entlastung der Kommunen könnte das Land Sachsen-Anhalt mit der Gründung eines ZSA eine Beschleunigung der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Sachsen-

Anhalt erreichen. Mit diesen Zwecken verfolgt das Land Sachsen-Anhalt wichtige Interessen. Die Gründung einer GmbH ist eine Möglichkeit für das Land, regulatorische Verpflichtungen zu erfüllen. Das Land Sachsen-Anhalt hat aufgrund der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, die sich sowohl in der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Art. 86) als auch im Grundgesetz (Art. 28) findet, die Verpflichtung, die Funktionsfähigkeit der Kommunen zu sichern. Dieser Verpflichtung kommt das Land Sachsen-Anhalt nach, wenn es für eine Entlastung der Kommunen sorgt. Des Weiteren sind Bund, Land Sachsen-Anhalt und Kommunen nach dem OZG verpflichtet, die Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Es besteht zudem ein wichtiges Interesse die Digitalisierung voranzutreiben wie unter anderem in der „Strategie Sachsen-Anhalt Digital 2030“<sup>24</sup> im Detail ausgeführt wird.

- **Wirtschaftlichkeit:** Was die Voraussetzung angeht, dass der vom Land Sachsen-Anhalt verfolgte Zweck sich nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt, wird eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich sein. Wie diese im Einzelnen durchzuführen ist, richtet sich nach den Vorgaben des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.<sup>25</sup> Sie kann sich auf die Aufgabenerfüllung in der Rechtsform einer GmbH beschränken, da diese, wie im Rahmen dieser Studie gezeigt, am besten geeignet ist. Erste Betrachtungen zur Wirtschaftlichkeit (siehe Kapitel 8.2) zeigen, dass die Gründung eines ZSA Vorteile gegenüber dem Status quo bieten kann.
- **Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung:** Der Gesellschaftsvertrag kann so gestaltet werden, dass die Einzahlungsverpflichtung auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist. Ein genauer Betrag lässt sich aktuell noch nicht festlegen.
- **Angemessener Einfluss:** Damit das Land Sachsen-Anhalt einen angemessenen Einfluss erhält, ist – unabhängig davon, ob dies nach Gesellschaftsrecht erforderlich ist – ein Aufsichtsrat vorzusehen. Dort müssen Vertreter des Landes in einer Anzahl vertreten sein, die der Beteiligung des Landes entspricht. Die Einflussmöglichkeiten ergeben sich im Konkreten aus dem gesondert zu erarbeitenden Gesellschaftsvertrag. Insoweit sind die Vorgaben des Handbuchs für das Beteiligungsmanagement (Beteiligungshandbuch) des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt zu beachten.
- **Bilanzierung:** Die Einhaltung der Vorgaben zu Jahresabschluss und Lagebericht kann durch eine Regelung im Gesellschaftsvertrag sichergestellt werden, wonach der Jahresabschluss und der Lagebericht in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden.

<sup>24</sup> MID, Strategie Sachsen-Anhalt Digital 2030, 2023, als PDF abrufbar unter: [https://mid.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/MLV/MID/Ministerium/Publikationen/Sachsen-Anhalt-Digital-2030.pdf](https://mid.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLV/MID/Ministerium/Publikationen/Sachsen-Anhalt-Digital-2030.pdf)

<sup>25</sup> Nach § 64 Abs. 2 LHO LSA hat das zuständige Ministerium die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen einzuholen, bevor das Land Sachsen-Anhalt Anteile an einem Unternehmen erwirbt, seine Beteiligung erhöht oder sie ganz oder zum Teil veräußert. Daraus ergibt sich, dass das MID, als voraussichtlich gründendes Ministerium, die Einwilligung (vorherige Zustimmung) des Ministeriums der Finanzen (MF) einholen muss. Der Antrag zum Eingehen einer Kapitalbeteiligung gem. § 65 Abs. 2 LHO ist gegenüber dem Ministerium der Finanzen zu begründen und muss auch eine Bewertung zur Wirtschaftlichkeit der Maßnahme beinhalten. Ihm sind alle für die Beurteilung der Maßnahme erforderlichen Unterlagen beizufügen.

#### 4.2.1.2 Kommunen

Für Kommunen ergeben sich, wie bereits festgestellt, die haushaltsrechtlichen Anforderungen vor allem aus §§ 128, 129 KVG LSA. Sie sind strenger als im Falle des Landes und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Ein öffentlicher Zweck muss die Beteiligung an der GmbH rechtfertigen.
- Die Betätigungen müssen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune und zum voraussichtlichen Bedarf stehen.
- Der Zweck wird oder kann nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt werden.
- Der öffentliche Zweck des Unternehmens wird oder kann nicht ebenso durch einen Zweckverband, einen Eigenbetrieb oder eine AöR erfüllt werden.
- Durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags oder der Satzung ist sichergestellt, dass der öffentliche Zweck des Unternehmens erfüllt wird.
- Die Kommune erhält einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens, und dieser wird durch Gesellschaftsvertrag, Satzung oder in anderer Weise gesichert.
- Die Haftung der Kommune wird auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt.
- Die Einzahlungsverpflichtungen der Kommune stehen in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit.
- Die Kommune verpflichtet sich nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe.

Zu diesen Vorgaben lässt sich Folgendes feststellen:

- Mit der Gründung der GmbH für den Betrieb eines ZSA wird ein öffentlicher Zweck verfolgt, der die Gründung rechtfertigt. Insoweit kann auf die Ausführungen zur Landesebene verwiesen werden.
- Die Beteiligung der Kommunen lässt sich so ausgestalten, dass sie nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune und zum voraussichtlichen Bedarf steht. Es wird darauf ankommen, die Stimmanteile entsprechend auszugestalten.
- Es ist nachzuweisen, dass der verfolgte Zweck sich nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Hierfür ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, die den Vorgaben des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt entspricht. Insoweit kann auf die Ausführungen zur Landesebene verwiesen werden.
- Der öffentliche Zweck des Unternehmens kann nicht ebenso durch einen Zweckverband, einen Eigenbetrieb oder eine AöR erfüllt werden. Insbesondere wäre ein Zweckverband nicht ebenso geeignet, den öffentlichen Zweck zu erfüllen. Insoweit kann auf die in Anhang A.1 angeführten Argumente verwiesen werden.

- Durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags oder der Satzung kann sichergestellt werden, dass der öffentliche Zweck des Unternehmens erfüllt wird. Insbesondere kann der Geschäftsgegenstand im Detail festgelegt werden.
- Damit die Kommunen einen angemessenen Einfluss erhalten, ist – unabhängig davon, ob dies nach Gesellschaftsrecht erforderlich ist – ein Aufsichtsrat vorzusehen, dem kommunale Vertreter angehören. Die kommunale Seite muss dabei in einem Umfang vertreten sein, welcher der Gesamtbeteiligung der Kommunen entspricht. Die Einflussmöglichkeiten ergeben sich im Konkreten aus dem gesondert zu erarbeitenden Gesellschaftsvertrag.
- Die Haftung der Kommune kann im Gesellschaftsvertrag auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt werden.
- Die Einzahlungsverpflichtungen der Kommune können (ebenfalls im Gesellschaftsvertrag) so begrenzt werden, dass sie in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit stehen.
- Der Gesellschaftsvertrag kann zudem so ausgestaltet werden, dass sich die Kommunen nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichten.

Die Prüfung hat ergeben, dass die für die Gründung der GmbH sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene nötige haushaltsrechtliche Rechtfertigung möglich ist.

#### **4.2.2 Inhouse-Fähigkeit**

Zweck eines ZSA ist die Übernahme von Leistungen für Kommunen. Dabei wird für die Gestaltung des Modells davon ausgegangen, dass die nutzenden Kommunen – nach einem initialen Aufbau, der zum Beispiel durch das Land finanziert wird – ein ZSA, gegen Zahlung eines Entgelts bzw. mit der Einräumung eines Rechts, Gebühren von Bürgerinnen und Bürgern oder Unternehmen zu erheben, beauftragen.

Damit Kommunen vergaberechtsfrei ein ZSA beauftragen können, bedarf es der Inhouse-Fähigkeit der zu gründenden GmbH.

Nach § 108 GWB findet, wie in Anhang A.4 vertieft dargestellt, im Fall einer sogenannten Inhouse-Vergabe das Vergaberecht keine Anwendung.

Nach § 108 Abs. 2 GWB wird vermutet, dass ein öffentlicher Auftraggeber Kontrolle über eine juristische Person hat, wenn er maßgeblichen Einfluss auf deren strategische Ziele und wichtige Entscheidungen ausübt. Diese Vermutung gilt nicht, wenn die Kommune tatsächlich keine wirksame Kontrolle hat – etwa, wenn sie durch Stimmrechtsbindungen ausgeschlossen ist.

Wird ein ZSA als GmbH gegründet, kann das Kontrollkriterium erfüllt sein, wenn die Kommune über ihre Beteiligung am Stammkapital und entsprechende Regelungen in der Satzung Einfluss nehmen kann. Da die Gesellschafterversammlung die Geschäftsführung anweisen kann, ist die Kontrolle in der Regel gegeben (siehe dazu Oberlandesgericht (OLG) Düsseldorf, Beschluss vom 2.11.2016, Az.: VII-Verg 23/16).



Damit das Kontrollkriterium bei einer GmbH erfüllt ist, muss es in der Satzung verankert sein. Dies kann auch durch einen Kontrollmittler – z. B. einen Verein – erfolgen, wie in Anhang A.6 dargestellt.

#### **4.2.3 Rechtsschutz**

Für die Umsetzung von Leistungen in einem ZSA muss berücksichtigt werden, wie der Rechtsschutz eines ZSA im Zusammenspiel mit den Kommunen ausgestaltet ist, zum Beispiel bei Klagen gegen Bescheide, die mit Unterstützung eines ZSA erarbeitet wurden.

Der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz ist ein kontradiktorisches Verfahren. An der grundsätzlichen Stellung einer Kommune ändert sich nichts, wenn diese auf ein ZSA ohne eigene VA-Befugnis im Wege der Verwaltungshilfe zurückgreift.

Ein ZSA selbst wäre für den Fall, dass eine Antragstellerin oder ein Antragsteller gegen einen Bescheid oder die Ablehnung eines Bescheides Rechtsmittel einlegt, kein Verfahrensbeeteiligter.

Es bestehen allerdings weitestgehende Möglichkeiten, dass ein ZSA die Kommune in einem solchen Fall unterstützt: Zunächst kann das Abhilfeverfahren vollständig von einem ZSA vorbereitet werden. Sofern der Widerspruch bei der nächsthöheren Behörde durchgeführt wird, kann ein ZSA die Rolle eines Bevollmächtigten einnehmen. In verwaltungsgerichtlichen Verfahren hingegen besteht derzeit nicht die Möglichkeit, dass ein ZSA die Kommune vertreten könnte, da sie unter keine in § 67 Abs. 2 VwGO (Verwaltungsgerichtsordnung) aufgezählte Prozessvertretung fällt. Hier käme allenfalls in Betracht, dass ein ZSA als Beistand auftritt.

Es ist möglich, die Unterstützungshandlungen eines ZSA als vertragliche Verpflichtungen gegenüber den Kommunen auszugestalten.

#### **4.2.4 Datenschutzrechtliche Machbarkeit**

Die Machbarkeit des Vorhabens wird aus Sicht des Datenschutzes maßgeblich von der datenschutzrechtlichen Einordnung der Beteiligten sowie der Rechtmäßigkeit der Verarbeitungen abhängen. Auf diese beiden wesentlichen Anforderungen wird daher im Folgenden eingegangen. Eine vertiefte Ausführung zur Einordnung der Beteiligten findet sich in Anhang A.8.

Die datenschutzrechtliche Zulässigkeit sowie Rechtmäßigkeit und damit auch Machbarkeit des Vorhabens ist zwingend mit der Beachtung, Erfüllung und Dokumentation sämtlicher Datenschutzanforderungen verknüpft. Sind nicht alle gesetzlichen Datenschutzanforderungen erfüllt, darf entsprechend keine Verarbeitung personenbezogener Daten durch ein ZSA erfolgen. Daher wird ein Überblick über weitere relevante Datenschutzanforderungen ebenfalls in Anhang A.8 bereitgestellt.

##### **4.2.4.1 Datenschutzrechtliche Einordnung der Beteiligten**

Art und Umfang der datenschutzrechtlichen Pflichten und Anforderungen bemessen sich nach der jeweiligen Beteiligungsform der involvierten Stellen. Für das Verständnis der datenschutzrechtlichen Einordnung ist es wichtig, diese gesondert von allgemeinen verwaltungsrechtlichen Kompetenzen zu betrachten. Aus der datenschutzrechtlichen Einordnung als Verantwortlicher oder Auftragsverarbeiter folgt beispielsweise nicht automatisch, dass gesetzlich zugewiesene Kompetenzen zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe auf diese Stellen verschoben werden.



In Bezug auf die Beteiligung eines ZSA bei der Erfüllung kommunaler Leistungen sind aus Sicht des Datenschutzes zwei Verhältnisse zu unterscheiden. Das erste einzuordnende Verhältnis ist das des ZSA zur jeweiligen Kommune, deren Aufgaben von einem ZSA (zumindest teilweise) übernommen werden. Als zweites Verhältnis sind Abstimmungen und Kooperationen der Kommunen mit dem Land Sachsen-Anhalt zu untersuchen, beispielsweise durch Festlegungen und Bestimmungen zur Struktur und des Handlungsrahmens eines Aufsichtsrats und vergleichbarer Gremien eines ZSA.

#### 4.2.4.1.1 Beziehung zwischen einem ZSA und der jeweiligen Kommune, im Rahmen der Aufgabenerfüllung

Ob ein ZSA datenschutzrechtlich als Auftragsverarbeiter oder (gemeinsam) Verantwortlicher einzuordnen ist, hängt davon ab, wie viel Entscheidungsbefugnis es bei der Datenverarbeitung hat, also Zwecke und Mittel der jeweiligen Verarbeitung bestimmt:

- **Auftragsverarbeitung** liegt voraussichtlich dann vor, wenn ein ZSA keine eigenen VA erlässt und nur im Auftrag der Kommune handelt. Die Kommune bleibt dann Verantwortliche für die Datenverarbeitung. Auch wenn ein ZSA organisatorisch mitentscheidet (z. B. bei der Fallverteilung), bestimmt es nicht automatisch über Zweck und Mittel der Verarbeitung und erhebt sich insofern nicht zum eigenen oder gemeinsamen Verantwortlichen. In diesem Fall ist ein Vertrag nach Art. 28 Abs. 3 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) erforderlich.
- **Gemeinsame Verantwortlichkeit** besteht grundsätzlich dann, wenn ein ZSA eigene VA erlässt und gemeinsam mit der jeweils zuständigen kommunalen Stelle über Art und Umfang der Datenverarbeitung entscheidet. In diesem Fall muss mit der zuständigen Kommune eine Vereinbarung nach Art. 26 DSGVO geschlossen werden, in der u.a. geregelt ist, wer welche Pflichten der DSGVO übernimmt (z. B. bei Betroffenenrechten und Informationspflichten) und die die tatsächlichen Funktionen der Beteiligten widerspiegelt.
- **Sonderfall bei Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis:** Bei Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis ist den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, diese Aufgaben an das Land Sachsen-Anhalt zurückzudelegieren. Wenn das Land Sachsen-Anhalt die Befugnis zur Wahrnehmung dieser öffentlichen Aufgaben wieder zurückerhält und sie anschließend auf ein ZSA überträgt – sodass die Kommunen keinen Einfluss mehr darauf nehmen können – läge keine gemeinsame Verantwortlichkeit der jeweiligen Kommune und des ZSA vor. Hier ist zu prüfen, ob die Auftragsverarbeitung oder gemeinsame Verantwortlichkeit zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und einem ZSA vorliegt.

#### 4.2.4.1.2 Beziehung zwischen den an einem ZSA beteiligten Kommunen und dem Land

Neben dem Verhältnis zwischen einem ZSA und den Kommunen ist auch das Verhältnis zwischen den an einem ZSA beteiligten Kommunen und dem Land Sachsen-Anhalt zu untersuchen.

Nach aktueller Einschätzung kann es sowohl Fälle gemeinsamer Verantwortlichkeit als auch paralleler eigener Verantwortlichkeiten der Beteiligten geben. Eine gemeinsame Verantwortlichkeit dürfte z. B. dann vorliegen, wenn das Land Sachsen-Anhalt und die Kommunen gemeinsam über Gremien wie den Aufsichtsrat Einfluss auf konkrete Datenverarbeitungen nehmen. Dies könnte beispielsweise dann vorliegen, wenn das Land Sachsen-Anhalt und die Kommunen über die Implementierung einer bestimmten Datenanalyse-Software (zum





Beispiel mit KI-Unterstützung) entscheiden, welche im Rahmen der Leistungserfüllung durch ein ZSA zum Einsatz kommen soll.

Keine gemeinsame Verantwortlichkeit besteht typischerweise dann, wenn ein ZSA im Auftrag einer Kommune handelt, die allein über die Datenverarbeitung im Rahmen der Leistungswahrnehmung entscheidet. Wenn ein ZSA in solchen Fällen eigene VA erlässt und selbst die Zwecke und Mittel der Verarbeitung mitbestimmt, kann ausnahmsweise eine gemeinsame Verantwortlichkeit bestehen.

#### 4.2.4.2 *Rechtmäßigkeit*

Für die datenschutzrechtliche Einordnung ist es besonders wichtig, ob die geplante Datenverarbeitung rechtmäßig ist. Danach muss für jede Verarbeitung personenbezogener Daten eine Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 1, Abs. 4 Satz 1 DSGVO vorliegen. Bei besonders schützenswerten Daten – etwa zur Gesundheit oder Religion – gelten zusätzliche Regeln nach Art. 9 DSGVO.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die handelnden Kommunen bereits jetzt die geeigneten Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung personenbezogener Daten ermittelt und gesetzeskonform dokumentiert haben. Sie können aktuell als datenschutzrechtlich Verantwortliche für die einzelnen zu bündelnden Leistungen eingeordnet werden. Als Rechtsgrundlagen dürften regelmäßig Art. 6 Unterabsatz (UAbs.) 1 lit. c und e DSGVO einschlägig sein. Nach der Rechtsgrundlage aus Buchstabe c, ist eine Verarbeitung personenbezogener Daten zulässig, sofern die Verarbeitung zur Erfüllung einer regulatorischen Verpflichtung erforderlich ist, der der Verantwortliche unterliegt. Gemäß Buchstabe e ist eine Verarbeitung ferner zulässig, wenn sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde.

Aus der Formulierung der Rechtsgrundlagen wird ersichtlich, dass jeweils der Verantwortliche autorisiert wird, personenbezogene Daten zu verarbeiten. Dabei ist je Leistung zu prüfen, ob auch eine andere Stelle – wie ein ZSA – die Datenverarbeitung übernehmen darf. Dies umfasst die Prüfung individueller Verwaltungsvorschriften und Satzungen der einzelnen Kommunen. Wenn Gesetze eine bestimmte Behörde ausdrücklich benennen, kann das bedeuten, dass nur diese die Daten verarbeiten darf. In solchen Fällen wären ggf. Gesetzesänderungen nötig. Dies kann auch noch nach Gründung einer GmbH – und somit kurzfristiger Leistungserbringung in anderen Bereichen – erfolgen.

Neben den Anforderungen aus generellen Datenschutzgesetzen gibt es eine Vielzahl von Regelungen und Grundsätzen aus Spezialgesetzen, z. B. das Steuergeheimnis (§ 30 AO) oder Vorgaben für Sozialdaten, etwa beim Wohngeld. Diese verlangen besondere Sorgfalt. In Anhang A.8 wird beispielhaft auf die Rechtmäßigkeit der Verarbeitungen personenbezogener Daten im Zusammenhang mit den OZG-Leistungen der Hundehaltung und dem Wohngeld sowie auf Besonderheiten im Zusammenhang mit Sozialdaten eingegangen.

### 4.2.5 **Steuerliche Aspekte**

#### 4.2.5.1 *Ertragsteuer*

Als eigenständiges Steuersubjekt unterläge die GmbH mit ihrem zu versteuernden Einkommen, sowohl aus einer möglichen Entgelterhebung für die Inanspruchnahme der Leistungen durch die Kommunen als auch aus einer Gebührenerhebung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern – sofern ein ZSA berechtigt wäre, Gebühren zu erheben (siehe dazu Kapitel 4.2) – sowie Zuwendungen, der Körperschaftsteuer in Höhe von 15 % zzgl. Solidaritätszuschlag sowie der Gewerbesteuer in Abhängigkeit des Hebesatzes (gesamt ca. 30 %). Wenn die



GmbH Gewinne an die an ihr beteiligten Kommunen ausschüttet, fällt zusätzlich eine Kapitalertragsteuer in Höhe von 15 % an.

Besonders diskutiert wird, ob eine GmbH, die ausschließlich für ihre öffentlichen Gesellschafter tätig ist, einen Gewinnaufschlag verlangen muss – hierzu gibt es keine einheitlichen Regelungen. Eine Vorteilsgewährung an die Gesellschafter durch Verzicht auf einen angemessenen Gewinnaufschlag kann eine verdeckte Gewinnausschüttung darstellen. Zur Vermeidung steuerlicher Ungleichbehandlungen würde ein angemessener Gewinnaufschlag in Abhängigkeit von der Tätigkeit von 2-10 % als Bemessungsgrundlage zur Besteuerung herangezogen werden. Ob vorliegend auf einen Gewinnzuschlag verzichtet werden könnte, wäre mit den zuständigen Stakeholdern abzustimmen.

#### 4.2.5.2 Umsatzsteuer

Eine GmbH gilt umsatzsteuerlich in der Regel als Unternehmerin. Das bedeutet, dass ihre Leistungen grundsätzlich der Umsatzsteuer unterliegen, sofern keine gesetzliche Steuerbefreiung greift.

Allerdings könnte ggf. vorliegend eine Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 29 UStG greifen, wenn die Leistungen an JPÖ erbracht werden, die an der GmbH beteiligt sind. Die Leistungen von Zusammenschlüssen von JPÖ – auch in Form einer GmbH – können steuerfrei sein. Voraussetzung ist, dass die Mitglieder eine dem Gemeinwohl dienende, nichtunternehmerische Tätigkeit ausüben. Die Leistungen müssen gegenüber den Gesellschaftern der GmbH erbracht werden und für unmittelbare Zwecke der Ausübung dieser Tätigkeiten verwendet werden. Zudem darf der Zusammenschluss von seinen Gesellschaftern lediglich die genaue Erstattung des jeweiligen Anteils an den gemeinsamen Kosten fordern. Diese Steuerbefreiung gilt nur, wenn sie nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führt. Zu den dem Gemeinwohl dienenden nicht steuerbaren Leistungen gehören u. a. die nach den §§ 2, 2b UStG nicht unternehmerischen Tätigkeiten der Kommunen, der Länder und des Bundes. Dies gilt soweit diese zum Beispiel ihre vom Landes- oder Bundesrecht zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen (hoheitliche Tätigkeiten). Die Leistungen müssen unmittelbar zur Ausführung der hoheitlichen Tätigkeiten der beteiligten Kommunen verwendet werden. Dies ist bspw. der Fall bei im Zusammenhang mit IT-Infrastruktur stehenden Tätigkeiten, wenn diese Leistungserbringung unmittelbar erforderlich ist, um gesetzlich vorgegebenen Aufgaben nachkommen zu können (zum Beispiel die technische Erstellung von Bescheiden für in einem Zusammenschluss verbundene Gebietskörperschaften). Tätigkeiten, die lediglich mittelbar der Ausführung von nicht steuerbaren oder steuerfreien Umsätzen der Mitglieder dienen oder von den Mitgliedern für solche bezogen werden (zum Beispiel eine Telefonzentrale zur Entgegennahme von Anrufen), fallen hingegen nicht unter die Befreiung, weil sie diese allenfalls fördern. Die allgemeinen Verwaltungsleistungen umfassen diejenigen Tätigkeiten, die die Ausführung der eigentlichen Kernaufgaben der Mitglieder ermöglichen, jedoch in ihrer Funktion als interne und somit begleitende Tätigkeiten nicht der hoheitlichen Tätigkeit als solcher dienen. Das Wettbewerbsmerkmal wird bei dieser Regelung nicht so restriktiv betrachtet wie bei § 2b UStG. Eine Wettbewerbsverzerrung durch zweckwidrige Anwendung der Steuerbefreiung wäre anzunehmen, wenn unter Ausnutzung von erheblichen Synergieeffekten die gleichen Leistungen in erheblichem Umfang entgeltlich an Nichtmitglieder am Markt erbracht werden. Ebenfalls anzunehmen wäre eine Wettbewerbsverzerrung, wenn nicht auf die Bedürfnisse der Mitglieder zugeschnittene Dienstleistungen auf den Zusammenschluss verlagert werden, obwohl derartige Leistungen ohne Weiteres auch von anderen Marktteilnehmern angeboten werden könnten oder bei dem Zusammenschluss im Ergebnis allein die Optimierung der umsatzsteuerlichen Vorbelastungen im Vordergrund steht.



Die Steuerbefreiung kann somit nur auf Leistungen angewendet werden, die an Mitglieder, d.h. die an der GmbH beteiligten Kommunen, erbracht werden und unmittelbar zur Ausführung deren hoheitlicher Tätigkeiten dienen. Die Leistungen an nicht beteiligte Kommunen sind umsatzsteuerpflichtig. Da die Steuerbefreiung nur für Leistungen an beteiligte Mitglieder greift, wäre bei einem Kontrollmittler aufgrund der nur mittelbaren Beteiligung der Kommunen nach dem Gesetzeswortlaut die Steuerbefreiung zunächst nicht abgedeckt. Näheres hierzu wäre mit der Finanzverwaltung abzustimmen.

In diesem Bericht wird generell davon ausgegangen, dass eine GmbH umsatzsteuerpflichtig wäre. Inwiefern eine Umsatzsteuerbefreiung nach § 4 Nr. 29 UStG tatsächlich greift, muss noch weiterführend untersucht werden.

Die Finanzierung der GmbH kann grundsätzlich über Landesmittel, kommunale Beiträge oder Gebühren von Bürgerinnen und Bürgern erfolgen. Entscheidend für die Umsatzsteuer ist, ob ein sogenanntes Leistungsaustauschverhältnis vorliegt. Besonders umstritten ist die umsatzsteuerliche Behandlung von Zuwendungen. Echte Zuschüsse sind mangels Leistungsaustausch nicht umsatzsteuerbar. Sie dienen allgemein der Förderung des Zahlungsempfängers, etwa zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Im Falle von Zuwendungen an ein ZSA ist eine Einzelfallprüfung durch die Finanzverwaltung notwendig, ob diese einen umsatzsteuerbaren Leistungsaustausch darstellen oder nicht.

Sollte die GmbH ihre Leistungen direkt gegenüber Antragstellerinnen und Antragstellern erbringen und dabei VA im eigenen Namen erlassen (also als Beliehener tätig werden), sind diese Leistungen umsatzsteuerpflichtig. Eine Anerkennung als sog. „Saudaçor-Gesellschaft“, die umsatzsteuerlich wie eine JPO behandelt wird und bei der nach § 2b UStG keine Umsatzbesteuerung eintreten würde, ist vorliegend nicht möglich. Dies ist der Fall, da die GmbH nicht nur im Eigentum einer einzelnen JPO stehen würde und die Leistungen nicht im Wesentlichen nur an diese JPO erbringen sollte.

#### 4.3 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

- Der Vergleich zwischen GmbH und AöR zeigt, dass die Rechtsform der GmbH für ein ZSA in nahezu allen relevanten Kriterien Vorteile bietet. Sie kann kurzfristig und ohne gesetzgeberischen Aufwand gegründet werden, bietet hohe Flexibilität bei der Trägerschaft (unter anderem Beteiligung kommunaler Spitzenverbände möglich) und ermöglicht eine einfache Anpassung an neue Anforderungen. Auf diese Weise können die Kommunen rasch die dringend notwendige Entlastung erhalten.
- Die haushaltsrechtliche Bewertung zeigt, dass sowohl das Land Sachsen-Anhalt als auch die Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen an einer GmbH beteiligt sein dürfen. Dazu zählen ein wichtiges öffentliches Interesse, begrenzte Einzahlungsverpflichtungen und gesicherte Einflussmöglichkeiten. Die GmbH erfüllt diese Anforderungen bei entsprechender Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags. Somit können das Land Sachsen-Anhalt und die Kommunen den haushaltsrechtlichen Vorgaben gerecht werden.
- Für die Inhouse-Fähigkeit muss die GmbH so strukturiert sein, dass sie unter Kontrolle der öffentlichen Gesellschafter steht, mehrheitlich für diese tätig ist und keine private Kapitalbeteiligung besteht. Dies ermöglicht eine direkte Beauftragung ohne Vergabeverfahren. Auf diese Weise kann die Beschaffung einfacher und damit rascher erfolgen.

- Datenschutzrechtlich hängt die Rolle eines ZSA davon ab, ob es lediglich im Auftrag der Kommune handelt (dann Auftragsverarbeiter) oder eigene VA erlässt (dann gemeinsame Verantwortlichkeit). Je nach Konstellation sind entsprechende Verträge/Vereinbarungen zwischen den Beteiligten zu schließen. Die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung muss auf geeigneten Rechtsgrundlagen beruhen, gegebenenfalls sind hierfür Gesetzesänderungen notwendig. Bei besonders sensiblen Daten sind zusätzliche Anforderungen aus Spezialgesetzen zu beachten.
- Im Bereich Rechtsschutz bleibt die Kommune Klagegegner, außer bei der Beleihung eines ZSA. Ein ZSA kann Kommunen unterstützen, auch wenn es selbst nicht Klagegegner ist, indem es vorbereitend tätig wird und im Verfahren als Beistand auftritt. Dadurch werden die Kommunen auch in diesem Bereich entlastet.
- Die GmbH unterliegt der Körperschaft-, Gewerbe- und ggf. Kapitalertragsteuer. Ihre Leistungen sind grundsätzlich umsatzsteuerpflichtig, und Zuwendungen an ein ZSA müssen im Einzelfall auf ein steuerpflichtiges Leistungsaustauschverhältnis geprüft werden. Ein Gewinnaufschlag von 2-10 % kann steuerlich erforderlich sein.
- *Ausblick: Falls das Sachsen-Anhalt-Modell perspektivisch auch für Kommunen in anderen Bundesländern umgesetzt werden sollte, bräuchte es eine Vereinbarung zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und den jeweiligen Ländern. Solange die GmbH lediglich als Verwaltungshelfer tätig würde, also keine VA-Befugnis erhielte, dürfte es genügen, entsprechende Verwaltungsabkommen zu schließen. Demgegenüber wäre ein Staatsvertrag erforderlich, sollte ein ZSA beliehen werden.*

## 5 Fachlich-Prozessual

Die Kommunen stehen bei der Erbringung von Verwaltungsleistungen vor grundlegenden Herausforderungen. Es gibt unter den Kommunen keine einheitlichen Prozesse und es wird in der Regel kein systematisches Prozessmanagement betrieben. Zudem wurden teilweise bestehende Abläufe digitalisiert, ohne zugleich nötige organisatorische Änderungen umzusetzen. Die EfA-Online-Dienste, die im Rahmen der OZG-Umsetzung bereitgestellt werden, passen häufig nicht zu den dahinterliegenden Verwaltungsprozessen. Dies gilt unabhängig davon, ob ein Fachverfahren genutzt wird oder nicht.

Die Machbarkeitsdimension Fachlich-Prozessual untersucht, ob und wie die ausgewählten Leistungen in einem ZSA gebündelt erbracht werden könnten. Im Mittelpunkt steht hierbei die Frage, wie sich Prozessabläufe vereinheitlichen, standardisieren und effizienter gestalten lassen. Um verlässliche Ergebnisse der Analyse zu erhalten, wurde daher zu jeder Leistung ein generalisierter Ist-Prozess entwickelt, der als Grundlage für die weitere Betrachtung dient. Dieser umfasst nicht die kommunalen Unterschiede, bildet jedoch grundlegende Gemeinsamkeiten, die für die Übernahme der Leistungen in ein ZSA notwendig sind, ausreichend ab.

Für ein ZSA sind dabei insbesondere diejenigen Herausforderungen relevant, die durch eine gebündelte Erbringung von Leistungen bewältigt werden können. Um diese Herausforderungen genauer zu analysieren und mögliche Effizienzpotenziale zu heben, wurden im Rahmen der Analyse zunächst die Ist-Prozesse der 15 ausgewählten Leistungen untersucht. Darauf aufbauend wurden für jede Leistung die Prozessschritte ermittelt, die sich für eine gebündelte Erbringung in einem ZSA eignen könnten.

Zwischen der Machbarkeitsdimension Fachlich-Prozessual und der Machbarkeitsdimension IT bestehen direkte Abhängigkeiten. Fachliche Soll-Prozesse sind grundsätzlich so zu gestalten, dass sie mit den vorhandenen IT-Voraussetzungen umsetzbar sind. Dies erfordert eine enge Verzahnung beider Dimensionen, um praxisnahe und technisch realisierbare Lösungen zu entwickeln.

In diesem Kapitel wird für jede ausgewählte Leistung die folgende Kernfrage der Machbarkeitsdimension Fachlich-Prozessual (FP) geprüft:

### ***FP — „Wie könnte die Bündelung von Leistungen in einem ZSA umgesetzt werden?“***

Für die Beantwortung dieser Kernfrage wurden die folgenden Vertiefungsfragen je Leistung beantwortet:

- **FP0 – Status quo Analyse:** Wie ist der Ist-Prozess je Leistung derzeit in den Kommunen ausgestaltet und welche Herausforderungen und Effizienzpotenziale bestehen?
- **FP1 – Prozessschritte im Fokus:** Welche Prozessschritte der Leistung sollten durch ein ZSA erbracht werden?
- **FP2 – Prozessstandardisierung und -optimierung:** Wie könnte ein potenzieller Soll-Prozess in einem möglichen ZSA aussehen?

## 5.1 Status quo Analyse

### FP0 — Wie ist der Ist-Prozess je Leistung derzeit in den Kommunen ausgestaltet und welche Herausforderungen und Effizienzpotenziale bestehen?

Die Untersuchung der Ist-Prozesse zeigt, dass die zentralen Prozessschritte bei allen betrachteten Leistungen grundsätzlich vergleichbar sind, insbesondere wenn identische Fachverfahren eingesetzt werden. Unterschiede ergeben sich vor allem durch individuelle Strukturen, unterschiedliche IT-Unterstützung bzw. IT-Dienstleister und variierende organisatorische Regelungen. Diese Heterogenität erschwert eine effiziente und standardisierte Leistungserbringung.

Demgegenüber können zentral erbrachte Leistungen einheitlich gestaltet, optimiert und mit weniger Ressourceneinsatz umgesetzt werden. Für einzelne Kommunen wäre der Aufwand, Prozesse eigenständig zu optimieren und zu digitalisieren, häufig unverhältnismäßig hoch. Eine zentrale Struktur ermöglicht die Hebung von Effizienzpotenzialen, die in dezentralen Strukturen nicht in gleicher Weise realisierbar sind.

Die Analyse hat drei wesentliche Herausforderungen identifiziert, die in einem ZSA gezielt adressiert werden sollten:

- **Medienbrüche:** In allen betrachteten Leistungen treten an verschiedenen Stellen Medienbrüche auf, etwa durch die manuelle Übertragung von Informationen zwischen digitalen und analogen Medien. Gründe hierfür sind unter anderem regulatorische Vorgaben, wie die Ausstellung von Personenstandsurkunden im Sinne von (i.S.v.) § 55 Personenstandsgesetz (PStG) (bei der Leistung Geburtsurkunde und -bescheinigung) oder die in bestimmten Verfahren ausgeschlossene elektronische Kommunikation (zum Beispiel bei Reisepassanträgen nach §§ 6 Abs. 1 Satz 2 Passgesetz (PassG) in Verbindung mit § 3a Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVfG]). Hinzu kommen lokale Satzungsregelungen, wie die verpflichtende Ausgabe physischer Hundesteuermarken. Auch fehlende oder unzureichend angebundene DMS- bzw. E-Aktenlösungen führen dazu, dass online eingereichte Anträge ausgedruckt und papierbasiert veraktet werden müssen.

In einem ZSA sollten Medienbrüche konsequent vermieden und durchgängig digitale Prozesse mit voll integriertem DMS / E-Akte umgesetzt werden.

- **Nachforderungen:** Bei vielen Leistungen ist es erforderlich, nach der ersten Vollständigkeitsprüfung zusätzliche Unterlagen bei den Antragstellenden anzufordern. Häufige Ursachen sind komplexe Formulare und wenig nutzerfreundliche Online-Dienste. Der Umfang an Nachforderungen ist davon abhängig, inwieweit der Antrag vollständig und korrekt ausgefüllt wurde. Problematisch ist zudem, dass Nachforderung und deren Erfüllung überwiegend postalisch erfolgen. Dies bedeutet etwa zwei bis drei zusätzliche Prozessschritte und längere Bearbeitungszeiten.

In einem ZSA sollten Nachforderungen medienbruchfrei, beispielsweise über das Postfach der BundID, abgewickelt werden. Nur in Ausnahmefällen oder zur initialen Entlastung der Kommunen sollte ein Postversand in Betracht gezogen werden.

- **Mehrfache Datenhaltung:** In mehreren Leistungen führen fehlende Zugriffe der Verwaltungsmitarbeitenden auf zentrale Datenquellen zu redundanten Datenbeständen



und einem erhöhten Pflegeaufwand und somit zu zusätzlichen Prozessschritten. Bei der Leistung Hundehaltung erstellen Kämmerereien beispielsweise eigene Bestandslisten. Bestehende Möglichkeiten zur Einrichtung eines Leserechts für Mitarbeitende der Kämmererei für das HZR kommen häufig in der kommunalen Praxis noch nicht zum Einsatz. In der Kraftfahrzeugzulassung, Um- und Abmeldung führen die Kommunen teilweise eigene lokale Fahrzeugdatenbanken, um zusätzliche Informationen hinterlegen zu können, die im zentralen Fahrzeugregister des Kraftfahrt-Bundesamts (KBA) nicht abgebildet werden können, für individuelle Prozesse der Kommunen jedoch Relevanz besitzen.

*In einem ZSA sollte das Once-Only-Prinzip gelten, so dass Daten nur einmal erfasst und verwaltungsübergreifend genutzt werden*

Auf Basis dieser Erkenntnisse wurden mit den Kommunen für eine Vielzahl der Leistungen Soll-Prozesse entwickelt, die eine gebündelte Leistungserbringung in einem ZSA ermöglichen könnten. Diese beinhalten die Nutzung zentraler Datenquellen, integrierter DMS- bzw. E-Akte-Lösungen, digitaler Rückkanäle zu Antragstellerinnen und Antragstellern sowie eine Reduzierung der Prozessschritte gegenüber dem Ist-Zustand.

*Im Ergebnis stehen vereinfachte, schnellere Abläufe in höherer Qualität, die sowohl den Kommunen, der Wirtschaft, als auch den Bürgerinnen und Bürgern zugutekommen.*

## 5.2 Prozessschritte im Fokus

### **FP1 — Welche Prozessschritte der Leistung sollten durch ein ZSA erbracht werden?**

Im Rahmen der Analyse wurde für jede der 15 betrachteten Leistungen geprüft, in welchem Umfang sie in einem ZSA umgesetzt werden könnten. Dabei wurde unterschieden zwischen:

- Einzelprozessschritten,
- allen Prozessschritten ohne direkten Kontakt zu Bürgerinnen und Bürgern (gesamter Back-Office-Prozess) und
- dem vollständigen E2E-Prozess.

Die Ergebnisse zeigen ein differenziertes Bild. Für sechs Leistungen eignen sich Einzelprozessschritte für die gebündelte Bearbeitung in einem ZSA. Der gesamte Back-Office-Prozess könnte mittelfristig für die OZG-Leistung Wohngeld übernommen werden, sobald zuvor definierte Einzelprozessschritte erfolgreich realisiert wurden. Die vollständige E2E-Übernahme bietet sich für fünf Leistungen an. Für vier Leistungen wurde festgestellt, dass eine Umsetzung in einem ZSA aktuell nicht sinnvoll ist (siehe dazu ausführlich das folgende Unterkapitel 5.2.4). Die nachfolgende Abbildung stellt dar, welche Leistungen sich für welche Form der Umsetzung in einem ZSA eignen könnten.

	FP1: Welche Prozessschritte der Leistung sollen durch das ZSA erbracht werden?														
	OZG-Leistungen											Querschnittsleistungen			
	Hundehaltung	Wohngeld	Kfz-Zulassung, Um- und Abmeldung	Kindertages- betreuung	Wahlschein und Briefwahl	Geburtsurkunde und -bescheinigung	Elterngeld	Grundsteuer	Ummeldung	Eheschließung	Reisepass	Schulungsplattform / Wissensdatenbank	Posteingang	E-Payment	Forderungs- management
Einzelprozessschritte		x			x		x						x	x	x
Gesamter Back-Office-Prozess		x <sup>1</sup>													
Ende-zu-Ende (E2E) Prozess	x		x					x	x			x			
Keine Umsetzung im ZSA				x		x <sup>2</sup>				x	x				

Legende:

<sup>1</sup> Erst mittel- bis langfristig in einem ZSA umsetzbar

<sup>2</sup> Bedarf nur bei Kommunen mit Geburtsstandesämtern

Abbildung 8: Geeignete Umsetzungsform der Prozessschritte in einem möglichen ZSA je Leistung

Nachfolgend werden die drei Optionsräume Einzelprozessschritte, Back-Office-Prozesse und E2E Prozesse näher beschrieben. Bei der konkreten Ausgestaltung eines ZSA sollte neben der Auswahl der Prozessschritte stets auch die Größe und Struktur der beteiligten Kommunen berücksichtigt werden, etwa in Bezug auf Einwohnerzahl, Fläche oder bereits geleistete Vorarbeiten im Rahmen der OZG-Umsetzung.

### 5.2.1 Einzelprozessschritte

Unter Einzelprozessschritten wird die gezielte Übernahme einzelner, klar abgegrenzter Prozessschritte in einem ZSA verstanden. Der Fokus liegt dabei auf den Arbeitsschritten, bei denen in den Kommunen besondere Umsetzungsherausforderungen bestehen und durch eine Bündelung ein hohes Effizienzpotenzial erzielt werden kann.

Für die OZG-Leistungen Wohngeld und Elterngeld bietet sich insbesondere die Vollständigkeitsprüfung zur Umsetzung in einem ZSA an. Bei der OZG-Leistung Wahlschein und Briefwahl könnten die gebündelte Auftragsvergabe und Dienstleistersteuerung, Vorbereitungsaktivitäten sowie Rückläufermanagement zentral von einem ZSA übernommen werden.

Auch bei den Querschnittsleistungen sind geeignete Prozessschritte identifiziert worden: bei der Leistung Posteingang – Scannen der Schritt „Scannen“, beim E-Payment die Anbindung des Basisdienstes ePayLSA an Online-Dienste und HKR-Programme sowie beim Forderungsmanagement das Mahnverfahren.

Nachfolgend werden die Einzelprozessschritte je OZG-Leistung und Querschnittsleistung genauer beschrieben.

#### Wohngeld und Elterngeld – Vollständigkeitsprüfung

Wie in Kapitel 5.1 beschrieben, entstehen im Status quo hohe Aufwände durch Nachforderungen. Dies ist insbesondere beim Wohngeld und Elterngeld der Fall. Diese entstehen z.B. durch komplexe Antragsformulare oder im Fall von Elterngeld aufgrund teilweise fehlerhafter Datenübertragung aus dem EfA-Online-Dienst in das Fachverfahren.



Eine zentrale Erkenntnis der Hospitationen und der Pilotierung ist, dass nur wenige Wohngeldanträge vollständig eingehen. Unvollständige Angaben, fehlende Nachweise und formale Fehler treten bei fast allen Anträgen auf.

Ein ZSA könnte Vollständigkeitsprüfungen für die Leistungen Wohngeld und Elterngeld übernehmen. Dies würde die Prozessschritte Antragseingang, Prüfung der Antragsdaten auf Vollständigkeit und Plausibilität sowie gegebenenfalls die Nachforderung von Informationen und Nachweisen umfassen. Ein ZSA würde anschließend vollständige, bearbeitungsreife Anträge mit hoher Antragsqualität an die Kommunen zur fachlichen Bearbeitung übergeben.

Ein ZSA könnte Vollständigkeitsprüfungen gebündelt besonders effizient erbringen, da durch Fokussierung auf einen Prozessteil und hohe Fallzahlen eine Spezialisierung von Personal und Technik in einem ZSA möglich ist. Demgegenüber müssen die Sachbearbeitungen in den Kommunen häufiger zwischen den einzelnen Schritten des Gesamtprozesses hin und her wechseln.

Alle vor- und nachgelagerten Prozessschritte, insbesondere die Beratung der Antragstellenden, die fachliche Bearbeitung des Antrags, Bescheidung, gegebenenfalls Widerspruchsbearbeitung und Archivierung, würden weiterhin bei der Kommune verbleiben. So würden auch die nach der Vollständigkeitsprüfung erfolgenden, komplexen fachlichen Einzelfallprüfungen und Beratungen der Antragstellenden – inklusive zahlreicher Abhängigkeiten zu Antragshistorien oder anderen Leistungen – für Wohngeld und Elterngeld weiterhin durch die Kommunen umgesetzt werden. Auf diese Weise können die Kommunen bei diesen Prozessschritten ihr umfangreiches Erfahrungswissen zu dem jeweiligen Einzelfall einsetzen, das in einem ZSA in diesem Umfang kurzfristig nicht aufgebaut werden könnte.



Die Pilotierung hat bestätigt, dass Wohngeldanträge in hohem Maße fallindividuell sind – jeder Regelfall erfordert eine differenzierte Betrachtung der jeweiligen Lebenslage. Insbesondere bei größeren Haushalten müssen zu diesem Zweck für jedes zusätzliche Haushaltsmitglied vollständige Informationen zu Einkommen und Wohnsituation vorliegen. Zudem sind in Einzelfällen ergänzende, kontextbezogene Prüfungen zur tiefergehenden Sachverhaltsklärung erforderlich, etwa Hausbesuche oder gemeinsame Fallberatungen mit Kolleginnen und Kollegen aus dem Jobcenter oder der Ausländerbehörde. Diese Tätigkeiten können besser durch die Kommunen erbracht werden und sollten deshalb in kommunaler Verantwortung verbleiben.

**Wahlschein und Briefwahl – Auftragsvergabe, Dienstleistersteuerung, Vorbereitungstätigkeiten sowie Rückläufermanagement:** Bei der Leistung Wahlschein und Briefwahl bestehen für Kommunen logistische und personelle Herausforderungen beim Druck, der Vorbereitung und dem Versand von Wahlbenachrichtigungen und Briefwahlunterlagen einschließlich des Rückläufermanagements. Bei Wahlereignissen müssen große Mengen an Unterlagen (Wahlbenachrichtigungen, Wahlscheine, Stimmzettelumschläge) innerhalb enger Fristen unter teilweiser Zuhilfenahme von externen Dienstleistern gedruckt, sortiert, kuvertiert, beschriftet und zugeordnet sowie versandt werden.

Ein ZSA könnte bei der Leistung Wahlschein und Briefwahl die Auftragsvergabe an und die Steuerung von externen Druck- und Versanddienstleistern für die Produktion und den Versand übernehmen. Ebenso könnte es die Vorbereitung von Wahlbenachrichtigungen und Briefwahlunterlagen (Zuordnung zu Wahlbezirken, Kuvertieren) sowie das Management der Rückläufer (Adressermittlung und Neuversand) umsetzen.

Ein ZSA könnte diese Prozessschritte gebündelt besonders effizient erbringen, da sich auch hier Lernkurveneffekte durch Fokussierung und hohe Fallzahlen ergeben. Zusätzlich könnten

finanzielle Vorteile durch größere Auftragsvolumina und Mengenrabatte in der Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern generiert werden.

**Posteingang – Scannen:** Für die Querschnittsleistung Posteingang könnte ein ZSA eine zentrale Scanstelle einrichten. Herausforderungen für die befragten Kommunen bestehen dabei in folgenden Bereichen:

- datenschutzkonforme Bearbeitung von Eingangspost (etwa der einheitlichen Bewertung des Schutzbedarfs)
- revisionssichere Digitalisierung und Archivierung der Eingangspost gemäß einschlägigem technischem Standard (BSI-TR 03131 RESISCAN, BSI-TR 03125 TR-ESOR)
- Einhaltung unterschiedlicher fachgesetzlicher Archivierungsfristen
- medienbruchfreie Weiterverarbeitung in DMS/E-Akten und Fachverfahren

Im Einzelnen wären darauf aufbauend in einer zentralen Scanstelle in einem ZSA folgende Leistungen sinnvoll: Schutzbedarfsanalyse (Klassifizierung nach White- und Blacklist), Dokumententypanalyse, Aufbereitung für Scanprozess (Entfernung von Heftungen, Klebungen, etc.), Digitalisierung (Scannen und OCR-Texterkennung<sup>26</sup>), Bewertung hinsichtlich Archivierungsfristen, datenschutzkonforme Vernichtung von vernichtbarer Papierpost und digitale Zurverfügungstellung der Eingangspost an die Kommunen in einem strukturierten und medienbruchfrei weiter verarbeitbaren Datenformat.

**E-Payment – Anbindung:** Die Analyse zeigt für die Querschnittsleistung E-Payment insbesondere einen Unterstützungsbedarf von kleineren Kommunen bei der Anbindung der E-Payment-Basiskomponente ePayLSA an Online-Dienste und HKR-Verfahren. Konkret sollte sich der Leistungsumfang eines ZSA dabei auf die Koordination der Bedarfe für technischen Support bei der Anbindung durch Dataport fokussieren. Ebenso sollte die Bereitstellung eines Zertifikatsdienstes sowie die Unterstützung bei der technischen Einbindung weiterer Bezahlverfahren, zum Beispiel PayPal, durch ein ZSA umgesetzt werden. Dadurch könnten in den Kommunen manuelle Aufwände zum Beispiel für das Anlegen von sogenannten Bewirtschaftern für Online-Dienste sowie von Zertifikaten reduziert werden. Ein ZSA bietet hier Vorteile, da die Unterstützung der Anbindung zentral koordiniert werden könnte. Dies erlaubt eine gleichmäßige Auslastung der technischen Kapazitäten bei Dienstleistern wie Dataport.

**Forderungsmanagement – Mahnverfahren:** Bei der Querschnittsleistung Forderungsmanagement stehen die befragten Kommunen beim Mahnverfahren vor der Herausforderung hoher Fallzahlen bei gleichzeitig nicht bedarfsgerechter technischer Unterstützung.

Als Leistung eines ZSA böte sich vor diesem Hintergrund die Übernahme des Einzelprozessschritts Mahnverfahren (Erstellung und Versand der Mahnung, Zahlungsüberwachung) an. Mahnläufe werden auf Basis vorab festgelegter lokaler Regelungen zum Zahlungsverzug durchgeführt. Somit besteht geringer Ermessensspielraum und langfristige Planbarkeit, was gute Voraussetzungen für die Umsetzung in einem ZSA sind. Die Regelungen des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (VwVG LSA) nach der die Mahnung schriftlich zu erfolgen hat, stehen dabei einer digitalen Zustellung der Mahnung nicht entgegen. Die Mahnung ist in elektronischer Form unter Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur unter der Voraussetzung des § 1 Abs. 1 Satz 1 VwVfG LSA in

<sup>26</sup> OCR (Optical Character Recognition) ist eine Technologie, mit der gedruckte oder handschriftliche Texte aus gescannten Dokumenten, PDFs oder Bildern erkannt und in maschinenlesbaren Text umgewandelt werden.



Verbindung mit § 3a Abs. 1 VwVfG zulässig, wenn die Vollstreckungsschuldner einen entsprechenden Zugang eröffnet haben.<sup>27</sup>

Einschränkend ist bei der Übernahme von Einzelprozessschritten durch ein ZSA zu bedenken und abzuwägen, dass dies im Einzelfall auch zu einer Fragmentierung des Gesamtprozesses sowie zu einer erhöhten Komplexität bei der Koordination und Abstimmung der Beteiligten führen kann. Bei den hier aufgeführten Leistungen ist auf Basis des erhobenen Umfangs der Herausforderungen zu erwarten, dass der Nutzen für die Kommunen überwiegt.

## **5.2.2 Gesamter Back-Office-Prozess**

Unter dem gesamten Back-Office-Prozess werden alle Prozessschritte verstanden, die verwaltungsinterne Abläufe betreffen und weitgehend ohne intensiveren Kontakt nach außen – insbesondere Beratung von Antragstellenden – durchführbar sind. Die Übernahme des gesamten Back-Office-Prozesses bietet sich vor allem dort an, wo umfangreiche und direkte Beratungsbedarfe im Vorfeld der Antragstellung vom übrigen Prozess sinnvoll abgetrennt werden können.

Umfangreiche persönliche Beratungsbedarfe liegen abhängig vom Inhalt der Leistung vor. Beispielsweise suchen Bürgerinnen und Bürger für Kita-Anmeldung oder Eheschließung häufig den persönlichen Kontakt zu ihren Kommunen. Ebenso kann Beratungsbedarf durch komplexe Antragsformulare und Nachweiserfordernisse entstehen (zum Beispiel bei Elterngeld). Ein ZSA könnte diese Beratungsbedarfe nicht besser bedienen als eine Sachbearbeitung vor Ort in der Kommune.

Von den untersuchten Leistungen wurde dieser Optionsraum zunächst perspektivisch für Wohngeld in Betracht gezogen (siehe dazu die Ausführungen zur Einordnung der Leistung Wohngeld in Kapitel 5.2). Im Rahmen einer vertieften Analyse ist noch zu bewerten, inwiefern Abstimmungsprozesse und Sachverhaltsaufklärungen sowie sonstige Zusammenarbeit und Kommunikation mit externen Behörden zur Erfüllung der OZG-Leistung Wohngeld als gesamter Back-Office-Prozess sinnvoll in einem ZSA berücksichtigt werden könnten.

## **5.2.3 E2E Prozess**

Die Übernahme des E2E-Prozesses meint die vollständige Leistungserfüllung durch ein ZSA einschließlich aller Kontakte zu den Antragstellenden, der Klärung von Rückfragen und Nachforderung von Informationen, der fachlichen Antragsbearbeitung, bis hin zur Bescheiderstellung. Der E2E-Prozess umfasst auch die digitale Übermittlung von Bescheiden etwa über das BundID-Postfach gem. § 9 Abs. 1 OZG.

Um Kommunen generell größtmöglich zu entlasten, bietet sich eine Übernahme des E2E-Prozesses an. Die Kommune muss die Leistung dann nicht mehr erbringen; Übergaben und

<sup>27</sup> Es gilt nach wie vor der Grundsatz der Freiwilligkeit aufseiten der Bürger. Der Empfänger eröffnet seinen Zugang in diesem Sinne nur durch entsprechende Widmung. Dies kann ausdrücklich oder auch durch schlüssiges Handeln erfolgen. Im Einzelfall ist die Verkehrsanschauung, die sich mit der Verbreitung elektronischer Kommunikationsmittel fortentwickelt, maßgebend. Allein aus der Nutzung der Kommunikationsmittel kann aber nicht sicher auf eine Widmung geschlossen werden. Daher verbleiben in der Kommunikation mit Bürgern derzeit Unsicherheiten. Anders ist dies jedoch etwa bei der Nutzung eines BundID-Postfachs. In diesem Fall spricht alles dafür, dass der Bürger den Zugang eröffnet hat. Ebenso gilt dies bei der rechtlich vorgeschriebenen Nutzung, etwa das besondere elektronische Anwaltspostfach (beA) durch dessen Nutzer, da hier eine gesetzliche Grundlage der Nutzungspflicht besteht.





Zuständigkeitswechsel finden nicht mehr statt. Folgende Leistungen könnten durch ein ZSA in Form der Übernahme des E2E-Prozesses realisiert werden:

- Hundehaltung
- Kraftfahrzeugzulassung, Um -und Abmeldung
- Grundsteuer
- Ummeldung
- Schulungsplattform/Wissensdatenbank

**Hundehaltung:** Für die ordnungsrechtliche Hundeanmeldung steht den befragten Kommunen aktuell kein Fachverfahren zur Verfügung. Ebenso müssen sie eine hohe Anzahl von Nachforderungen infolge unvollständiger oder falsch ausgefüllter Anträge bewältigen. Es bestehen Medienbrüche zwischen den Systemen der Kommunen und dem HZR des Landes Sachsen-Anhalt. Da pro Kommune jedoch nur selten hohe Fallzahlen an Hunden angemeldet werden (ca. 8.000 Hunde p.a. in ganz Sachsen-Anhalt), lohnen sich für die einzelne Kommune Investitionen in effizientere IT-Systeme und angepasste Prozesse häufig nicht. Ein ZSA könnte durch höhere Fallzahlen einfacher optimierte IT sowie standardisierte Prozesse Effizienzgewinne realisieren. Die Leistung Hundehaltung bietet sich zur Übernahme des E2E-Prozesses besonders aufgrund standardisierter Dateneingaben (Hunderasse, Wurfdatum, etc.) infolge der Nutzung des landeseinheitlichen HZR an. Im Rahmen der Übernahme des E2E-Prozesses für die OZG-Leistung Hundehaltung wird die Antragstellung insbesondere auch durch Vorziehen des Bezahlverfahrens optimiert. Gem. § 7 Abs. 2 Verwaltungskostengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (VwKostG LSA) können Verwaltungsgebühren in Form eines Vorschusses vor Erbringung der Amtshandlung vereinnahmt werden. Im Zuge der Antragsbearbeitung muss dann in einem Kostenbescheid die tatsächliche Höhe der Kosten festgelegt werden, wobei der zuvor geleistete Kostenvorschuss entsprechend verrechnet werden kann. Der Kostenbescheid kann mit dem Haupt-VA verbunden werden. Voraussetzung ist, dass alternativ zum Online-Antrag die Möglichkeit zur Antragseinreichung vor Ort bzw. per Post, also ohne vorab geleistete Zahlung, besteht. Die Vorschaltung der Bezahlung ermöglicht einen beschleunigten Bearbeitungsprozess, da Verfahrensschritte reduziert werden (ein etwaiges Forderungsmanagement bei offenen Beträgen entfällt).

**Kraftfahrzeugzulassung, Um- und Abmeldung:** Bei der Durchführung von Kfz-Abmeldungen stehen die befragten Kommunen insbesondere vor der Herausforderung von Abbrüchen des i-Kfz-Prozesses. Wenn die von der antragstellenden Person in den Online-Dienst eingegebene Daten nicht mit den im zentralen Fahrzeugregister des Bundes gespeicherten Daten übereinstimmen, bricht der Online-Prozess ab. Antragstellerinnen und Antragsteller werden in diesen Fällen an die lokale Zulassungsbehörde verwiesen, wo der Prozess neu gestartet und manuell bearbeitet werden muss. Ein ZSA könnte aufgrund der besseren technischen Voraussetzungen voraussichtlich leichter und effizienter Optimierungen im Online-Dienst umsetzen, die zu einer höheren Konsistenz der unterschiedlichen Datenquellen (manuelle Eingabe und zentrales Fahrzeugregister) führen und die Zahl der Prozessabbrüche reduzieren. Die Übernahme des E2E-Prozesses bietet sich für die OZG-Leistung Kraftfahrzeugzulassung, Um- und Abmeldung insbesondere aufgrund des bereits flächendeckend erreichten hohen Digitalisierungsgrads (Online-Dienst i-Kfz) sowie des geringen Beratungsbedarfs der Antragstellenden an.

**Grundsteuer:** Die Herausforderung der befragten Kommunen besteht hier insbesondere in einer hohen Anzahl an spezifischen Rückfragen von Steuerpflichtigen (unter anderem auch





vor dem Hintergrund der Grundsteuerreform). Spontane Lastspitzen können häufig nicht kurzfristig abgearbeitet werden, sodass ein Rückstau unerledigter Fälle entsteht. Ein ZSA mit flexibleren Kapazitäten könnte einfacher auf diese Herausforderung reagieren. Für die OZG-Leistung Grundsteuer wäre eine Übernahme des E2E-Prozesses in einem ZSA insbesondere auch durch die geringe Prozesskomplexität (der komplexe Prüfvorgang findet bei der Festsetzung des Grundsteuermessbetrags im Finanzamt statt) und dem bereits erreichten hohen Digitalisierungsgrad im ELSTER-Kontext möglich. Zu optimieren ist der bislang noch stattfindende postalische Versand der Grundsteuerbescheide. Hier könnte ein ZSA weitere Effizienzpotenziale durch einen digitalen Rückkanal zu den Steuerpflichtigen heben (zum Beispiel in Verzahnung mit bestehenden Projekten für einen digitalen Versand der Bescheide in Sachsen-Anhalt).

**Ummeldung:** Die Herausforderung bei der OZG-Leistung Ummeldung besteht vorrangig in hohen Fallzahlen. Die Wohnsitzanmeldung zählt zu den 10 häufigsten Leistungen der Verwaltung in Deutschland, wodurch ein erheblicher Bearbeitungsaufwand für die Kommunen entsteht. Ferner zeichnet sich die Leistung Ummeldung durch eine geringe Prozesskomplexität, geringe oder keine interkommunalen Unterschiede (zum Beispiel bei der Befüllung einer Meldebescheinigung) sowie einem hohen bereits erreichten Digitalisierungsgrad (mit eWa ist bereits ein EfA-Online-Dienst vorhanden) aus. In einem ZSA könnten durch die Übernahme des E2E-Prozesses deshalb große Effizienzpotenziale genutzt werden. Der Prozess könnte bis zum postalischen Versand des Adressaufklebers für den Personalausweis und den Reisepass vollständig digitalisiert werden.

**Schulungsplattform/Wissensdatenbank:** Die befragten Kommunen benötigen eine interkommunale Plattform zur gemeinschaftlichen Nutzung und zum Wissenstransfer. Dies ist unter anderem auf die aktuell noch geringe Verbreitung von Schulungsplattformen/Wissensdatenbanken in den Kommunen bei gleichzeitig hohen Schulungsbedarfen zurückzuführen. Die Plattform könnte darüber hinaus zur Qualifizierung des Personals in einem möglichen ZSA selbst genutzt werden (siehe dazu weiterführend die im Kapitel 6.4 beschriebenen Schulungsmaßnahmen). In einem ZSA sollte dabei die Integration einer separaten Wissensdatenbank, eines geeigneten Rechte- und Rollenvergabemanagements, eines Zertifikate- und Bescheinigungsmanagements sowie einer benutzerorientierten Lernentwicklungsanzeige umgesetzt werden.

Übergreifend für alle gebührenpflichtigen Leistungen ist als Teil des E2E-Prozesses weiterhin denkbar, dass ein ZSA den Einzug (Inkasso), also die Vereinnahmung, der Gebühren für die Leistungserbringung im Namen der Kommunen durchführen könnte und diese in festgelegten zeitlichen Abständen gesammelt an die Kommune auskehrt.

Als Ergebnis des E2E-Prozesses würden der Kommune durch ein mögliches ZSA der abschließend bearbeitete Fall einschließlich aller relevanten Dokumente und Daten des Vorgangs (Fallakte) in digitaler Form zur Archivierung in lokalen Systemen übergeben werden.

#### 5.2.4 Keine Umsetzung im ZSA

Im Rahmen der Untersuchung wurden ebenfalls Leistungen identifiziert, bei denen eine Umsetzung in einem möglichen ZSA zur Entlastung der Kommunen nicht zielführend erscheint.

Konkret betrifft dies die OZG-Leistungen

- Reisepass
- Geburtsurkunde und -bescheinigung

- Kindertagesbetreuung
- Eheschließung

Der Grund liegt in den Anforderungen, dass Antragstellerinnen und Antragsteller vor Ort erscheinen müssen oder zumindest eine Präferenz für eine persönliche Beratung besteht.

**Reisepass / Geburtsurkunde und -bescheinigung:** Bei der OZG-Leistung Reisepass muss vor Ort ein Fingerabdruck abgenommen und die Identität der antragstellenden Person nachgewiesen werden. Darüber hinaus ist bei der Ausstellung eines Reisepasses in § 6 Abs. 1 Satz 2 PassG die elektronische Kommunikation gemäß § 3a VwVfG ausdrücklich ausgeschlossen. Die Beantragung selbst kann daher nicht digital durchgeführt werden. Hinsichtlich der Ausstellung von Personenstandsurkunden gilt, dass diese gemäß § 55 Abs. 1 Satz 2 und Absatz 2 PStG nur von einem Standesamt in physischer Form ausgestellt werden dürfen. Die digitalisierbaren Schritte des Prozesses sind bereits weitestgehend digitalisiert. Die Effizienzpotenziale eines ZSA durch Bündelung, Skaleneffekte und Digitalisierung sind für solche Prozesse signifikant geringer. Potenzial für eine Bündelbarkeit in einem ZSA könnte in der Ausstellung von weiteren Geburtsurkunden (nicht Erstausstellung) liegen. Dazu wäre eine vertiefte Analyse notwendig.

**Kindertagesbetreuung / Eheschließung:** Bei der Kindertagesbetreuung handelt es sich mit der Betreuung des eigenen Kindes um einen sensiblen Lebenssachverhalt, bei dem in der Praxis von den Eltern ein persönlicher Kontakt zu der zuständigen Stelle vor Ort gewünscht wird. Auch bei der Anmeldung zur Eheschließung haben Bürgerinnen und Bürger ähnliche Anforderungen.<sup>28</sup> Daher hat hier eine Umsetzung in den Kommunen nach eingehender Analyse und trotz von den Kommunen in Erstgesprächen gemeldeten Bedarfen weiterhin Vorteile gegenüber der Realisierung in einem ZSA.

### 5.3 Prozessstandardisierung und -optimierung

---

#### FP2 — Wie könnte ein potenzieller Soll-Prozess in einem möglichen ZSA aussehen?

---

Aufbauend auf den Ist-Prozessen in den befragten Kommunen bedarf es zur möglichen Umsetzung der im vorherigen Kapitel erörterten Leistungen in einem ZSA grundsätzlich einer Neudefinition von Prozessen. Bei der Gestaltung der Soll-Prozesse in einem ZSA wurden dabei vier verschiedene Optionen geprüft: Die Neudefinition des Prozesses für ein ZSA, eine Mischform aus Prozessen verschiedener Kommunen, Nutzung eines Best-Practice Prozesses einer Kommune oder Umsetzung anderer bestehender Prozessstandards.

Die Neudefinition eines einheitlichen Standard-Prozesses für jede Leistung in einem ZSA erfolgt aus drei Gründen: Erstens wird eine Neudefinition als *notwendig* erachtet, weil durch Vorteile im Bereich IT andere oder weniger Prozessschritte zur Umsetzung einer Leistung in einem ZSA notwendig sind. Zweitens konnten in der Analyse der Ist-Prozesse bereits Prozessschritte identifiziert werden, die in einem ZSA generell gekürzt werden oder durch Bündelung entfallen könnten. Drittens, obwohl die Prozesse je Leistung *generell* in allen Kommunen ähnlich sind, bestehen dennoch Unterschiede in den Details der Umsetzung. Daher

---

<sup>28</sup> Darüber hinaus besteht gem. § 12 PStG ein Standesamtsvorbehalt, wonach nur bestellte Standesbeamtinnen und Standesbeamte diese Leistung durchführen können. Nur ein als AöR strukturiertes ZSA könnte mittels Dienstherrenfähigkeit bestellte Standesbeamtinnen und Standesbeamte beschäftigen. Dies ist zumindest kurzfristig auf Grund der Anforderungen eines Errichtungsgesetzes nicht umsetzbar (siehe dazu Kapitel 4). Standesbeamtinnen und -beamte sind nach §1 Abs. 2 PStVO LSA in der Regel verbeamtet. Zum Standesbeamten oder zur Standesbeamtin kann nach §1 Abs. 2 Satz 2 PStVO LSA auch ein Beschäftigter oder eine Beschäftigte bestellt werden, der oder die eine vergleichbare Befähigung erworben hat.



bietet die Standardisierung eines absolut einheitlichen Prozesses für jede Leistung in einem ZSA Vorteile gegenüber den im Einzelnen heterogenen Prozessen in den Kommunen.

Diese drei Gründe zur Neudefinition von Prozessen in einem ZSA sowie ihre Vorteile werden nachfolgend genauer dargelegt.

- 1. Neudefinition des Prozesses wegen optimierten IT-Einsatzes:** Durch optimierte IT (zum Beispiel bei DMS/E-Akte-Lösungen) könnten insbesondere Medienbrüche und manuelle Aufwände der Datenerfassung in einem ZSA reduziert werden. Der Prozess muss dort angepasst werden, wo im Ist-Prozess Medienbrüche oder manuelle Prüfschritte bestehen, die durch optimierte IT entfallen.



Die Pilotierung der Leistung Hundehaltung zeigt etwa, dass der durch optimierten IT-Einsatz konzipierte Soll-Prozess mit vorgezogener Vollständigkeitsprüfung sowie Verknüpfung ordnungsrechtlicher und steuerrechtlicher Verfahrensschritte umsetzbar ist. Dabei erfolgten die ordnungs- und steuerrechtlichen Bearbeitungsprozesse erst nachdem die Vollständigkeit eines Antrags sichergestellt wurde. Dies führt zu einer effizienteren Bearbeitung. Für einen reibungslosen Ablauf sind jedoch regulatorische und technische Grundlagen erforderlich, die einen gemeinsamen (Bestands-)Datenzugriff für Ordnungs- und Steuerprozesse ermöglichen.

- 2. Neudefinition zur Vereinfachung gebündelter Prozesse:** Durch die Umsetzung in einem ZSA könnten Prozesse ebenfalls vereinfacht werden. Zum Beispiel können für gebührenpflichtige OZG-Leistungen wie Hundeanmeldung oder Kfz-Zulassung, Um- und Abmeldung der Online-Bezahlvorgang der Antragseinreichung in Form eines zu zahlenden Vorschusses vorgeschaltet werden. Somit würde direkt zu Beginn der Antragstellung eine Zahlung für die Beantragung geleistet werden. Dadurch würden Nachforderungen entfallen. Ein weiteres Beispiel, welches leistungsunabhängig ist, wäre die digitale Zustellung von Bescheiden über das BundID Postfach. Diese würden den bisher teilweise notwendigen Prozessschritt des Rückläufermanagements obsolet machen.
- 3. Neudefinition zur Standardisierung der Prozesse:** Die Schaffung eines neuen Standard-Prozesses je OZG-Leistung in einem ZSA bietet Vorteile bei flexiblem Personaleinsatz, einheitlicher IT und einfacher Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung.

Aktuell kollaborieren Kommunen bei starkem Anstieg von Fallzahlen bereits dahingehend, dass Mitarbeitende in anderen Kommunen auf dem Wege der Amtshilfe unterstützen. Da trotz gleichen OZG-Leistungen je Kommune unterschiedliche Prozesse bestehen, sind zunächst Onboarding-Phasen für Mitarbeitende notwendig, bevor sie bei Lastspitzen unterstützen können. Die Neudefinition eines einheitlichen Prozesses in einem ZSA könnte den flexiblen Personaleinsatz bei solchen Lastspitzen erleichtern, wodurch diese Onboarding-Phasen entfallen könnten.


Darüber hinaus müssten durch einen Standard-Prozess in einem ZSA bei bestehenden und neuen IT-Lösungen keine individuellen Anpassungen mehr für abweichende Prozesse vorgenommen werden. Die Nutzung von nur einem Fachverfahren pro Leistung in einem ZSA würde zur weiteren Standardisierung und Integration von Systemen beitragen. Schnittstellen in einem ZSA müssten dann nur noch zwischen



einem Fachverfahren pro Leistung, einem HKR-Programm, einem digitalen Posteingang, einer E-Akte sowie weiteren Systemen geschaffen werden. Ferner würden sich Investitionen in die Optimierung von IT-Lösungen auf zentraler Ebene eines ZSA aufgrund höherer Fallzahlen schneller lohnen als in den Kommunen. Auch der Einsatz von KI würde durch größere Datenmengen infolge höherer Fallzahlen erleichtert, da die KI auf einem größeren Datensatz trainiert werden könnte. Weiterhin würde Standardisierung in der Antragsbearbeitung zu mehr Effizienz, Konsistenz und Beschleunigung bei der fachlichen Prüfung von Anträgen führen. Im Rahmen der Feinplanung für einen potenziellen Aufbau eines ZSA ist bei der Standardisierung die FIM-Methodik (Föderales Informationsmanagement) zu berücksichtigen. FIM stellt bundesweit verbindliche Standards für die Beschreibung von Verwaltungsleistungen, deren Prozesse und Daten bereit. Diese bilden die Grundlage für die Umsetzung des OZG, die Registermodernisierung sowie das Once-Only-Prinzip und gelten derzeit als einziges anerkanntes Rahmenwerk zur Vereinheitlichung von Verwaltungsleistungen in Deutschland. Bei der Erstellung dieser Studie wurde geprüft, ob für die analysierten OZG-Leistungen bereits FIM-Prozesse modelliert oder Prozessbeschreibungen veröffentlicht wurden. Dies ist für keine der elf OZG-Leistungen der Fall.

Die Bündelung in einer zentralen Einheit kann zudem Reibungsverluste verringern, die bisher durch die nach Zuständigkeiten getrennte Bearbeitung von Teilen eines Gesamtprozesses in verschiedenen Organisationseinheiten der Kommune entstehen. Beispielsweise laufen derzeit die Teilprozesse Hundesteuer und Hundeanmeldung in unterschiedlichen Ämtern der Kommune (Kämmerei und Ordnungsamt) weitgehend autark und ohne Abstimmung ab. Fehler oder Abbrüche in einem Prozess werden daher nicht automatisch an den anderen Prozess gemeldet. Es wäre dadurch möglich, dass ein Hundesteuerbescheid für einen Hund versandt wird, der ordnungsrechtlich nicht erfolgreich in der Kommune angemeldet werden konnte. In einem ZSA könnten beide Teilprozesse gemeinsam bearbeitet werden.<sup>29</sup> Dies würde nicht nur Fehler reduzieren, sondern auch den Gesamtprozess durch Reduzierung von Einzelschritten verschlanken, da teilweise dieselben Daten in beiden Teilprozessen verwendet werden.

#### 5.4 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

- 
- Mögliche Leistungen eines ZSA sollten sich zunächst insbesondere auf die Vollständigkeitsprüfung von Anträgen als Einzelschritt sowie die Übernahme von E2E-Prozessen fokussieren. Weniger relevant ist die Übernahme von gesamten Back-Office-Prozessen, die perspektivisch zunächst nur für Wohngeld sinnvoll ist. Ebenso sind nicht alle untersuchten Leistungen für eine Umsetzung in einem ZSA geeignet.

<sup>29</sup> Im Kontext der Hundesteuerangelegenheiten sind besondere Anforderungen bei der Verarbeitung von Steuerdaten zu beachten. Es wird generell als umsetzbar eingeschätzt, dass ein ZSA geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zur Wahrung der Vertraulichkeit wie die Erstellung dezidierter Rechte- und Rollenkonzepte für Zugriffe auf Daten und die Verpflichtung sämtlicher involvierter Mitarbeiter auf das Steuergeheimnis umsetzt. Damit könnten die Prozessschritte in einem ZSA gemeinsam bearbeitet werden.



- Aufbauend auf den Ist-Prozessen in den befragten Kommunen bedarf es zur Leistungserfüllung im Sachsen-Anhalt-Modell einer Neudefinition von Prozessen. Dies würde ermöglichen, Vorteile beim gebündelten Einsatz von IT zu nutzen, die Prozesse durch Bündelung zu vereinfachen und die Effizienzpotenziale eines standardisierten Prozesses für jede Leistung voll auszuschöpfen.

## 6 Personell

Kommunen stehen bei der Erbringung von Verwaltungsleistungen vor personellen Herausforderungen. Insbesondere altersbedingte Personalabgänge und Schwierigkeiten bei der Nachbesetzung gefährden die Leistungserbringung. Zudem erschweren unterschiedliche Arbeitsprozesse sowie unvollständige Schulungsunterlagen den übergreifenden Einsatz von Personal aus anderen Kommunen.

Die Dimension Personell untersucht, wie die Bündelung von Leistungen in einem ZSA personell umgesetzt werden könnte. Ein ZSA könnte durch den Einsatz von eigenem Personal Kommunen dabei unterstützen, Leistungen mit hohen Fallzahlen effizienter zu bewältigen und somit zu entlasten.

Das nachfolgende Kapitel untersucht, wie Leistungen derzeit personell in den befragten Kommunen abgedeckt werden und welche personellen Bedarfe sich daraus für ein ZSA ergeben.

Die folgende Kernfrage liegt der Machbarkeitsdimension Personell zugrunde:

**PE — „Welche personellen Anforderungen bestehen für die Leistungserbringung in einem ZSA?“**

Für die Beantwortung der oben genannten Kernfrage wurden die folgenden Vertiefungsfragen je Leistung beantwortet:

- **PE0 – Status quo Analyse:** Wie wird die Leistungserbringung aktuell personell sichergestellt?
- **PE1 – Personalausstattung:** Welche Personalausstattung wird für die Leistungserbringung in einem ZSA benötigt?
- **PE2 – Personalgewinnung und -bindung:** Wie kann der Aufbau von Personal in einem ZSA erfolgen?
- **PE3 – Kompetenzen und Schulungen:** Welche Anforderungen könnten an das Personal in einem ZSA bestehen und wie könnten sie sichergestellt werden?

### 6.1 Status quo Analyse

---

#### PE0 — Wie wird die Leistungserbringung aktuell personell sichergestellt?

---

Die befragten Kommunen erbringen aktuell die 15 analysierten Leistungen durch ihr eigenes Personal. Wie die Leistungserbringung in der Kommune erfolgt, ist dabei insbesondere von ihrer Größe abhängig.

Die Analyse hat drei wesentliche Herausforderungen identifiziert, die in einem ZSA gezielt adressiert werden sollten:

- **Herausforderungen bei der Nachbesetzung:** Für die Leistungserbringung in den befragten Kommunen stellt der Fachkräftemangel eine Herausforderung dar. In den kommenden zwei Jahren erwarten die Kommunen bei mehr als 50 % der analysierten Leistungen signifikante Personalabgänge. Dies trifft in den befragten Kommunen insbesondere bei der OZG-Leistung Kfz-Zulassung, Um- und Abmeldung zu, wo altersbedingte Abgänge von bis zu 80 % der aktuellen Mitarbeitenden erwartet werden. Die





befragten Kommunen können diese Stellen nur begrenzt nachbesetzen. Für etwa 70 % der betrachteten Leistungen wird die Besetzung der Stellen als schwierig eingeschätzt. Besonders im Bereich Wohngeld werden Stellen teilweise aufgrund fehlender geeigneter Bewerbungen nicht mit dem ursprünglich vorgesehenen Qualifikationsprofil besetzt. Zudem sind regelmäßig befristete Einstellungen zur Vertretung während Elternzeit oder Krankheit erforderlich, die besonders schwer zu besetzen sind und ein zusätzliches Risiko für die kontinuierliche Leistungserbringung darstellen.

Ein ZSA könnte durch ein zentralisiertes Bewerbungs- und Vertretungsmanagement solche Stellen effektiver besetzen.

- **Häufiger Wechsel zwischen Tätigkeiten:** Größere Kommunen haben auf Grund der höheren Anzahl an Antragstellenden sowie gegebenenfalls einer höheren Anzahl an Leistungen mehr Mitarbeitende, die sich stärker auf eine Leistung spezialisieren. Dagegen erbringen kleinere Kommunen,<sup>30</sup> insbesondere solche mit weniger als 10.000 Einwohnern, mehrere Leistungen meist durch einige wenige Mitarbeitende. Bei häufigen Wechseln zwischen verschiedenen Tätigkeiten können Skaleneffekte nicht genutzt werden. Mehr als 80 % der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt gelten als kleine oder mittlere Kommunen.

Durch größere Spezialisierung auf eine Leistung könnten in einem ZSA Effizienzpotenziale beim Personal (ähnlich wie beim Einsatz von spezialisierter IT) gehoben werden.

- **Lastspitzen:** Neben der Größe der Kommune spielen kurzfristige Lastspitzen für die Leistungserbringung eine zentrale Rolle. Befragte Kommunen versuchen dafür Personal aus anderen Teilen ihrer Verwaltung oder in Ausnahmefällen aus anderen Kommunen einzusetzen (zum Beispiel bei den Leistungen Wahlschein und Briefwahl oder Grundsteuer). Der Einsatz von Personal anderer Kommunen wird durch unterschiedliche Prozesse sowie fehlende oder unvollständige Schulungsunterlagen erschwert.

In einem ZSA könnten Schulungsangebote kurzfristig befähigen, verschiedene Leistungen mit geringer Prozesskomplexität zu bearbeiten.

## 6.2 Personalausstattung

---

### PE1 — Welche Personalausstattung wird für die Leistungserbringung in einem ZSA benötigt?

---

Vergleichbare Lösungen in der Wirtschaft zeichnen sich dadurch aus, dass sie mit variablem und flexiblem Personaleinsatz ausgestattet werden können. Die konkrete Personalausstattung hängt insbesondere von der Nachfrage der beteiligten Kommunen sowie der tatsächlichen Auslastung der verfügbaren Personalressourcen ab.

Nachfolgend wird eine beispielhafte Ausgestaltung der Personalausstattung für einen möglichen, schrittweisen Aufbau eines ZSA dargestellt:

---

<sup>30</sup> Im Rahmen der Studie werden Kommunen in Zusammenhang mit ihrer Einwohnerzahl klassifiziert. Es werden kleine Kommunen (Einwohnerzahl <20.000), mittlere Kommunen (Einwohnerzahl 20.000 bis 50.000) und große Kommunen (Einwohnerzahl ab 50.000) voneinander unterschieden.



Zur Leistungserbringung in einem ZSA wird im ersten Jahr eine Ausstattung von circa 5 - 15 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) benötigt mit der Möglichkeit, bei steigenden Fallzahlen personell aufzustocken. Insgesamt wird die Personalausstattung eines ZSA dabei maßgeblich von drei Faktoren bestimmt:

- der Anzahl der Leistungen,
- der Zahl der beteiligten Kommunen,
- den daraus resultierenden Fallzahlen.<sup>31</sup>

Die untenstehende Übersicht zeigt, wie sich die Faktoren Leistungen und Anzahl Fälle auf den geschätzten Personalbedarf in VZÄ<sup>32</sup> auswirken und über einen Zeitraum von vier Jahren entwickeln könnte. Grundlage ist eine modellierte Referenzleistung, die den Durchschnitt der betrachteten Leistungen abbildet. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde keine vollständige Personalbedarfsplanung durchgeführt. Die angegebenen Werte sind als Näherungswerte zu verstehen, weshalb für die VZÄ und Fallzahlen bewusst mit Korridoren gearbeitet wird.

Weitere Details zur Referenzleistung finden sich in Kapitel 8.2.

Kennzahl	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4
Leistungen	2	3	5	7
Anzahl Fälle	10.000 bis 40.000	40.000 bis 80.000	80.000 bis 120.000	120.000 bis 160.000
VZÄ	circa 5 - 15	circa 15 - 25	circa 25 - 35	circa 35 - 45

Abbildung 9: Ermittelte VZÄ-Bedarfe anhand möglicher übernommener Leistungen und Fälle

Im ersten Jahr empfiehlt sich der Aufbau eines ZSA mit zwei OZG-Leistungen. Fallzahlen und Personalbedarf (in VZÄ) hängen dabei wesentlich von der Komplexität der ausgewählten Leistungen ab.

Mit zunehmender Erfahrung, Spezialisierung und gezielten Schulungen der Mitarbeitenden erhöhen sich die Kapazitäten, sodass im Laufe der Zeit mehr Fälle pro VZÄ bearbeitet werden können.

Ein ZSA ist nicht auf die in dieser Analyse betrachteten Leistungen beschränkt. Sollte bei anderen Leistungen ein höher Unterstützungsbedarf bestehen, könnte ein ZSA flexibel auf diese Bedarfe reagieren. Das folgende Kapitel beschreibt, wie die Stellenbesetzung der VZÄ (nachstehend „Personal“) für ein ZSA durchgeführt werden könnte.

<sup>31</sup> Darüber hinaus müssten in einem ZSA ebenfalls Leitungs- und Querschnittsaufgaben übernommen werden. Diese werden hier (insbesondere auf Grund ihrer geringen Höhe in den ersten Jahren eines ZSA nicht genauer betrachtet).

<sup>32</sup> VZÄ dient als neutrale Rechengröße, um die Arbeitszeiten aller Beschäftigten einheitlich darzustellen.

## 6.3 Personalgewinnung und -bindung

---

### PE2 — Wie kann der Aufbau von Personal in einem ZSA erfolgen?

---

Ein ZSA hat drei Möglichkeiten, Personal zu gewinnen:

- Langfristiger Einsatz von eigenem Personal
- Temporärer Einsatz von Personal des Landes oder der Kommunen
- Temporärer Einsatz von Fremdpersonal

Der dauerhafte Einsatz von Personal der Kommunen in einem ZSA ist nicht vorgesehen. Zudem sollte ein direkter Wettbewerb mit den Kommunen um Personal vermieden werden.

#### 6.3.1 Langfristiger Einsatz von eigenem Personal

Ein ZSA sollte darauf abzielen, eigenes Personal zu gewinnen, da dies in der Regel eine längere Bindung als temporär von Kommunen, Land oder Dienstleistern gestelltes Personal verspricht. Infolgedessen könnten Effizienzpotenziale durch Spezialisierung und Lernkurveneffekte bei eigenen Mitarbeitenden besser ausgeschöpft werden, was die Leistungsfähigkeit eines ZSA erhöht. Darüber hinaus bietet der Einsatz von eigenem Personal, zusammen mit anderen Wegen der Personalgewinnung, weitere Vorteile: Durch den Wissenstransfer von festangestellten Mitarbeitenden auf beispielsweise eingesetztes Fremdpersonal kann die Fallbearbeitungszahl pro Mitarbeitenden schneller gesteigert werden. Um eigenes Personal zu gewinnen und Herausforderungen beim Fachkräftemangel zu begegnen, sollte ein ZSA gezielte Rekrutierungsstrategien und ein attraktives Arbeitgeberprofil entwickeln. Ein ZSA könnte hier folgende Maßnahmen zur Personalgewinnung und -bindung einsetzen, die Kommunen gegebenenfalls nicht oder nicht in gleichem Umfang realisieren können.

- Ein ZSA könnte aufgrund seiner potenziellen Größe effizienter eigenständige Ressourcen zur Stellenwerbung, schnellen Bewerbungsbearbeitung und Personalrekrutierung einsetzen.
- Die Gestaltung eines ZSA in der Form einer GmbH könnte die Gelegenheit bieten, Karriere- und Gehaltsstrukturen flexibler zu gestalten, da es tarifvertraglich nicht gebunden ist.<sup>33</sup>

Dadurch werden die Möglichkeiten eines ZSA verbessert, den Herausforderungen des Fachkräftemangels zu begegnen. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der Gewinnung von Mitarbeitenden, die sich möglicherweise nicht für eine Tätigkeit in einer Kommune oder der Landesverwaltung entscheiden würden.

---

<sup>33</sup> Da die GmbH nicht zwingend tarifgebunden sein muss, wäre sie auch nicht an die Entgeltordnung des TV-L oder an den TVöD gebunden. Siehe dazu auch Kapitel 4. Dies wird in der Betrachtung zur Wirtschaftlichkeit im Rahmen eines hohen Risikofaktors sowie eines höheren Personalnebenkostenfaktors einer GmbH berücksichtigt.

### 6.3.2 Temporärer Einsatz von Personal des Landes oder der Kommunen in einem ZSA

Der temporäre Einsatz von Personal des Landes Sachsen-Anhalt oder aus den Kommunen könnte beim Aufbau eines ZSA insbesondere bei neuen oder komplexen Leistungen sinnvoll sein.



Die Hospitationen im Rahmen der Pilotierung haben verdeutlicht, dass umfassende Praxiserfahrung zum Beispiel bei der Bewertung komplexer Lebenslagen für die OZG-Leistung Wohngeld sowie regulatorischer Zusammenhänge entscheidend für die Qualität der Bearbeitung ist. Dieses Wissen liegt in den Kommunen auf Grund langjähriger Erfahrung vor.

Der temporäre Einsatz von Personal der Kommunen / des Landes in einem ZSA ermöglicht einen gezielten Wissenstransfer dieser Expertise („Coaching-Ansatz“). Somit könnte ein ZSA schneller die neue Leistung umsetzen und Besonderheiten der Kommunen sowie komplexe Antragsprozesse berücksichtigen.

Im Gegenzug gewinnen das Land Sachsen-Anhalt und die Kommunen durch den temporären Einsatz ihrer Mitarbeitenden wertvolle Einblicke in die Arbeitsweise und die Prozesse eines ZSA. Dies fördert die Transparenz bei der Leistungserbringung und stärkt die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und einem ZSA. Bei der Planung eines solchen temporären Einsatzes kommunalen Personals in einem ZSA sollte jedoch bedacht werden, inwiefern dadurch Kapazitätsengpässe in den Kommunen entstehen könnten. Für den temporären Einsatz in einem ZSA stehen verschiedene arbeitsrechtliche Modelle zur Verfügung.

- Für eine **kurzfristige Unterstützung** ist die Zuweisung von Angestellten gemäß § 4 Abs. 2 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) VKA besonders geeignet: Beschäftigte können mit ihrer Zustimmung vorübergehend in einem ZSA tätig werden. Die Vergütung bleibt mindestens auf dem gleichen Niveau und das Arbeitsverhältnis zur Kommune bleibt vollständig bestehen.
- Alternativ kann bei Bedarf auch eine **Personalgestellung** erfolgen: Diese ist bei Beamtinnen und Beamten oder tariflich Beschäftigten möglich. Hierbei bleibt das Dienst beziehungsweise Arbeitsverhältnis des überlassenen Personals ebenfalls bei der Kommune bestehen, während die Tätigkeit vorübergehend in einem ZSA ausgeübt wird. Diese Option eignet sich insbesondere für kurzfristige sowie längere temporäre Einsätze.

Ein vollständiger Übergang von Aufgaben und Personal – etwa im Rahmen eines Betriebsübergangs (§ 613a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)) – ist nicht vorgesehen und spielt für die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und einem ZSA daher keine Rolle. Diese Modelle könnten eine Option für den temporären Einsatz von Personal des Landes oder der Kommunen in einem ZSA bieten. Zudem schaffen sie Raum für Wissenstransfer, wobei die Rechte und Bindung der Mitarbeitenden vollständig gewahrt bleiben.

#### 6.3.3 Temporärer Einsatz von Fremdpersonal

In einem ZSA könnten flexible Wechsel zwischen unterschiedlichen Leistungen bei Lastspitzen im Allgemeinen einfacher zu realisieren sein als zwischen verschiedenen Kommunen. Falls bei besonders hohen Fallzahlen dennoch eine Kapazitätsgrenze erreicht würde, könnte ebenfalls der Einsatz von Fremdpersonal in Betracht gezogen werden.



Unter Fremdpersonal wird der Einsatz von Mitarbeitenden verstanden, die zum Beispiel durch Zeitarbeitsfirmen oder sogenannte „Managed Service Provider“ bereitgestellt werden. Sollte ein ZSA nicht in der Lage sein, ausreichend eigenes Personal zu gewinnen oder wäre der temporäre Einsatz von Personal des Landes oder der Kommunen nicht möglich, so wäre der Einsatz von Fremdpersonal eine notwendige temporäre Lösung.

Etablierte Dienstleister können oft eine schnelle Bereitstellung von Personal mit kurzen Einarbeitungsfristen und variabler Einsatzdauer ermöglichen. Diese Flexibilität könnte es einem ZSA erlauben, seine Kapazitäten effektiv und ohne langfristige Kostenrisiken den Bedarfen der Kommunen anzugleichen. Ein Risiko beim Einsatz von Fremdpersonal könnte der mangelnde langfristige Wissensaufbau innerhalb eines ZSA darstellen. Sollte der Anteil des Fremdpersonals langfristig überwiegen und nicht temporär begrenzt sein, besteht das Risiko, dass ein ZSA nicht selbstständig die Leistungserbringung sicherstellen kann. Ein Vorteil des Einsatzes von Fremdpersonal, der auch über einen kurzen Zeitraum hinausgeht, ist die permanente Möglichkeit zur flexiblen Skalierung oder zum Abbau der Personalressourcen. Dies könnte insbesondere dann relevant sein, wenn durch technologische Innovationen oder zum Beispiel Änderungen bei Zuständigkeiten (wie im Kontext Kfz auf Bundesebene) kurzfristig keine (oder zeitweise mehr) Personalressourcen benötigt werden. Ein langfristiger Einsatz von Fremdpersonal wurde hier nicht genau betrachtet und könnte noch vertieft analysiert werden. Ein temporärer Einsatz von Fremdpersonal könnte regulatorisch durch Arbeitnehmerüberlassung nach Maßgabe des AÜG erfolgen. Dies stellt für eine GmbH ein etabliertes Verfahren dar.

## **6.4 Kompetenzen und Schulungen**

---

**PE3 —** Welche Anforderungen könnten an das Personal in einem ZSA bestehen und wie könnten sie sichergestellt werden?

---

Das Personal in einem ZSA könnte aus einer Mischung von Mitarbeitenden mit abgeschlossener Ausbildung zum Verwaltungsfachangestellten (oder vergleichbaren Qualifikationen) sowie Mitarbeitenden ohne spezifische Vor- oder Ausbildung bestehen. Durch spezifische Schulungen in einem ZSA könnten diese Mitarbeitenden einen Großteil der möglichen Leistungen eines ZSA abdecken. Diese Schulungen sollten basierend auf den Erfahrungen und Lösungen der befragten Kommunen für ein ZSA mit innovativen Formaten und intensiver persönlicher Einarbeitung weiterentwickelt werden. Für Querschnittsleistungen und Leitungsaufgaben bestehen zusätzliche Anforderungen.

### **6.4.1 Kompetenzen des Personals**

Die Anforderungen an das Personal in einem ZSA unterscheiden sich je nach Leistung. Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden die Ist-Prozesse und eine Vielzahl der Soll-Prozesse der 15 betrachteten Leistungen eines ZSA definiert. Die folgenden Erläuterungen basieren auf der Annahme, dass die Vergütung des ZSA nicht auf Grundlage des TV-L/TVöD erfolgt und auch keine Anlehnung daran besteht. Diese Annahme schafft die Grundlage für eine flexiblere und kompetenzorientierte Betrachtung von Qualifikationen und Entwicklungspfaden. Während tarifgebundene Vergütungssysteme primär an Tätigkeitsmerkmale und formale Abschlüsse geknüpft sind – wodurch Weiterqualifizierungen lediglich innerhalb bestehender Dienstgrade zu Stufensprüngen führen können – erlaubt ein alternativer Vergütungsansatz eine differenzierte Berücksichtigung individueller Fähigkeiten und Potenziale. Dadurch wird es möglich, Entwicklungsleistungen gezielter zu fördern und Aufgaben passgenauer zuzuweisen, ohne durch verwaltungs- oder tarifrechtliche Vorgaben begrenzt zu sein.



Insbesondere im Kontext der Personalentwicklung eröffnet dies neue Spielräume für die Gestaltung von Laufbahnen und die strategische Nutzung vorhandener Qualifikationen für ein ZSA.

Darauf aufbauend wurden mit den befragten Kommunen die Prozesskomplexität sowie die Anforderungen an das Personal je Leistung konkretisiert. Hierzu wurden drei Gruppen definiert:

**Gruppe eins:** Fünf Leistungen weisen eine geringe Prozesskomplexität auf, da sie sich durch wenige Prozessschritte, eine geringe Variabilität in den Datenfeldern der Anträge und begrenzte Anzahl an möglichen Prüfergebnissen auszeichnen.

**Gruppe zwei:** Drei Leistungen weisen eine mittlere Prozesskomplexität auf. Sie umfassen eine höhere Anzahl an Prozessschritten, wobei die Datenfelder der Anträge durch die Prüfung komplexer Anhänge validiert werden müssen. So können variierende Prüfergebnisse der Anträge entstehen.

**Gruppe drei:** Drei Leistungen sind nicht auf Antragsprüfungen ausgerichtet, sondern Querschnittsleistungen mit spezifischen Anforderungen, zum Beispiel bei IT oder Koordinationsfunktionen.

Acht der elf Leistungen in einem ZSA beinhalten unterschiedliche Aspekte der Antragsprüfung, die von Personal aus den Gruppen eins und zwei nach entsprechender Schulung übernommen werden können.

Generell könnten diese Leistungen in einem ZSA durch drei Kompetenzprofile abgedeckt werden. Ein ZSA strebt ähnlich wie die kommunale Verwaltung an, Mitarbeitende mit abgeschlossener Ausbildung zum Verwaltungsfachangestellten (oder vergleichbaren Qualifikationen) zu beschäftigen. Diese Mitarbeitenden haben umfassende Kompetenzen für Leistungen der Gruppe zwei (gegebenenfalls auch drei). Nach entsprechender Berufserfahrung und Schulungen könnten Mitarbeitende der Gruppe eins sich in ihrem Kompetenzprofil entwickeln und für die Leistungen der Gruppe zwei weiterqualifizieren.

Durch den Fachkräftemangel bestehen jedoch häufig keine ausreichenden Personalressourcen in diesem Kompetenzprofil. Daher wurde geprüft, ob auch Mitarbeitende ohne spezifische Vor- oder Ausbildung für die Umsetzung von Leistungen in einem ZSA geeignet sein könnten. Dies ist nur dann möglich, wenn Mitarbeitende eine Schulung durch ein ZSA erhalten, welche sie für die ausgewählten Leistungen qualifiziert.

Es ist davon auszugehen, dass ein ZSA – ähnlich wie vergleichbare ZSA in der Privatwirtschaft – einen besonderen Fokus auf schnelle und umfassende Schulungen seiner Mitarbeitenden legen kann. Diese besondere Schulungskapazität, die zudem einen zusätzlichen Standardisierungseffekt bei der Aufgabenerledigung hat, ist eine generelle Eigenschaft von zentralen Service-Angeboten.

Vorausgesetzt, dass ein ZSA über ausreichende Schulungsmöglichkeiten verfügt, könnten die Leistungen der Gruppe eins und, nach intensiveren Schulungen, auch die Leistungen der Gruppe zwei durch Mitarbeitende ohne spezifische Vor- oder Ausbildung durchgeführt werden. Für Tätigkeiten der Gruppe drei sollten notwendige Voraussetzungen bereits bestehen, zum Beispiel durch ein abgeschlossenes Hochschulstudium sowie einschlägige Berufserfahrung.

Die nachfolgende Übersicht stellt die Kompetenzen möglicher Mitarbeitender in einem ZSA, die zugehörigen Schulungen sowie die dadurch abgedeckten Leistungen dar:



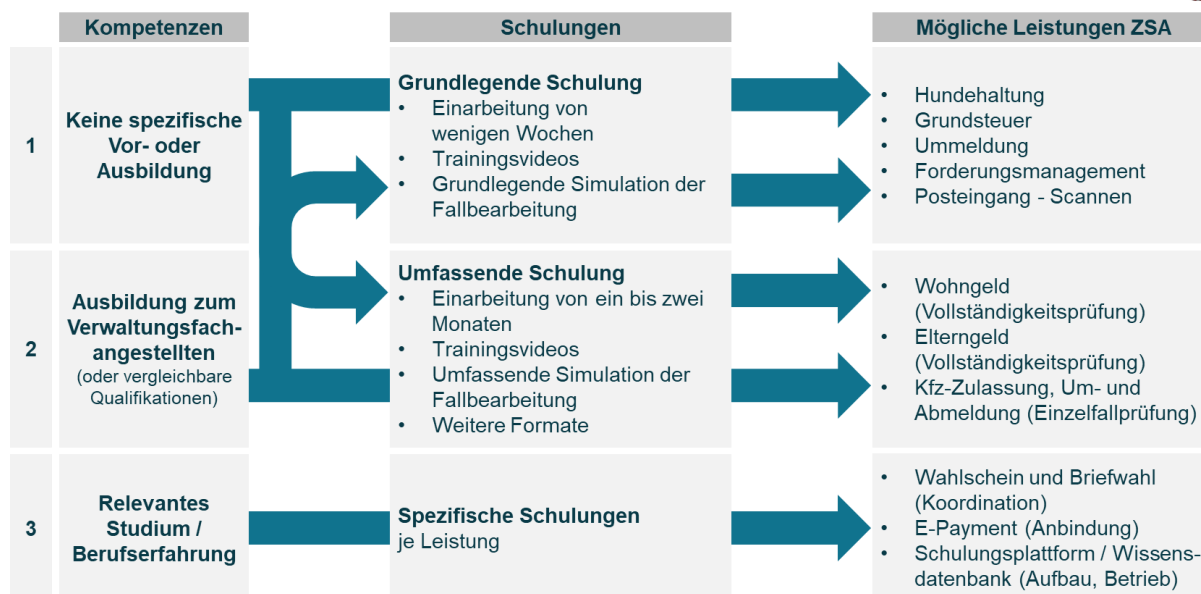


Abbildung 10: Mögliche Kompetenzprofile je Leistung in einem ZSA

Diese Zuordnungen bieten eine erste grobe Einschätzung zu möglichen Kompetenzprofilen und Leistungen. Um sicherzustellen, dass die Tätigkeiten erfolgreich ausgeführt werden, sind passende und kontinuierlich optimierte Schulungen unerlässlich, insbesondere für Mitarbeitende ohne spezifische Vor- oder Ausbildung.

## 6.4.2 Schulungen des Personals

Um ein ZSA erfolgreich zu betreiben, sind effiziente Schulungen ein zentraler Erfolgsfaktor. Für Mitarbeitende der Gruppe eins sollte eine grundlegende Schulung geschaffen werden, die Einarbeitung sollte durch erfahrene Mitarbeitende eines ZSA unterstützt werden. Diese Schulungen können durch Schulungsvideos und Tests mit Dummy-Daten ergänzt werden, um die Korrektheit des Erlernten zu überprüfen.

Schulungen für die Gruppe zwei sollten alle Elemente der Schulungen für Gruppe eins enthalten und zusätzlich eine ein- bis zweimonatige Einarbeitung durch erfahrene Mitarbeitende aus einem ZSA beinhalten. Diese Einarbeitung sollte ein intensives Monitoring der Tätigkeiten umfassen, was ein bewährtes Verfahren in der Kommunalverwaltung darstellt. Darüber hinaus sollten je nach Leistung fokussierte Schulungen auf regulatorische Prüfschritte (zum Beispiel bei Vollständigkeitsprüfungen) durchgeführt werden. Tests zur Korrektheit werden in genauen Nachbesprechungen mit den Mitarbeitenden in Schulungen erörtert.

Unabhängig von ihrer spezifischen Aufgabe sollten für alle Mitarbeitenden, einschließlich jenen mit Querschnitts- und Koordinationsaufgaben, allgemeine Einführungswochen gestaltet werden. Während dieser Zeit werden die allgemeinen organisatorischen Strukturen und Arbeitsprozesse eines ZSA vorgestellt und die Mitarbeitenden integriert.

Ein ZSA hat drei Möglichkeiten, diese Schulungen umzusetzen: durch die Entwicklung eigener Schulungsmaterialien innerhalb eines ZSA, durch die Nachnutzung von Schulungsmaterialien der befragten Kommunen oder durch Angebote externer Dienstleister / Kooperationspartner. Im nachfolgenden Kapitel werden diese Möglichkeiten näher betrachtet.

### 6.4.2.1 Entwicklung eigener Schulungsangebote in einem ZSA

In einem ZSA sollten eigene Schulungsangebote entwickelt werden. Dabei dienen die Schulungsangebote, die aktuell durch Kommunen angeboten werden, als Vorbild. Insbesondere



die Einarbeitung für Leistungen mit komplexeren Prozessschritten wie beispielsweise bei Vollständigkeitsprüfungen, sollte durch erfahrene Mitarbeitende übernommen werden. Diese Form der Schulung sollte ein ZSA schnellstmöglich (zum Beispiel durch den temporären Einsatz von Personal des Landes oder der Kommunen) anbieten.

Darüber hinaus könnte ein ZSA eigene Schulungsangebote mit innovativen Trainingsmethoden erstellen, die die spezifischen Anforderungen und Leistungen abbilden. Dazu könnten folgende Elemente eingesetzt werden:

- **Checklisten und Tooltips:** Für alle Prozessschritte der Leistungen in einem ZSA sollten genaue Checklisten bereitgestellt werden, die das Prüfvorgehen festlegen.
  - **Es sollten Trainingsvideos erstellt werden,** um das Prüfvorgehen zu demonstrieren. Die darauf aufbauenden interaktiven Webinare und Live-Trainings fördern den Austausch.
  - **Simulationen der Fallbearbeitung und Tests mit Dummy-Daten:** Es sollten Simulationen der Fallbearbeitung und Tests mit Dummy-Daten für alle Prozessschritte zur probeweisen Anwendung der Prüfvorgehen erstellt werden.
- 
- **Peer Learning und Lernzirkel:** Die Pilotierung der Leistungen Wohngeld und Hundehaltung hat gezeigt, dass ein praxisnaher Erfahrungsaustausch und vernetztes Lernen besonders bei komplexen oder atypischen Fällen sowie weiterführenden Verfahren (zum Beispiel Widersprüchen oder Ordnungswidrigkeiten) hilfreich sein können.
  - **Schulungsplattform/ Wissensdatenbank:** Eine Schulungsplattform oder Wissensdatenbank ermöglicht ortsunabhängiges Lernen und fördert durch eine Forumfunktion den Austausch über aktuelle Entwicklungen und Best Practices. Die Querschnittsleistung Schulungsplattform/ Wissensdatenbank könnte den Kommunen als Leistung im Rahmen eines ZSA angeboten werden, wie in Kapitel 5.2 erläutert.

Die Schulungsunterlagen eines ZSA, insbesondere die detaillierten Checklisten, könnten als Grundlage für den Einsatz von Automatisierungs- und KI-Lösungen genutzt werden. Dadurch könnten die präzisen Vorgaben der Schulungen automatisch umgesetzt werden.

#### 6.4.2.2 Nachnutzung von Schulungsmaterialien der Kommunen

Die in den Kommunen bereits etablierten Materialien könnten eine wertvolle Grundlage für die fachliche Einarbeitung von Personal in einem ZSA bilden. Die Einarbeitung von Personal erfolgt in der Regel bei allen Leistungen durch erfahrene Kolleginnen und Kollegen. Für vier Leistungen<sup>34</sup> haben die befragten Kommunen zudem eigene Schulungsmaterialien entwickelt. Diese umfassen unter anderem Handreichungen, Anleitungen und Prozessübersichten. Um die Anwendung in einem ZSA zu gewährleisten, sollten die Materialien geprüft und bei Bedarf an die Prozesse eines ZSA angepasst werden.

Ein Beispiel ist die OZG-Leistung Wohngeld: Neue Mitarbeitende arbeiten ein bis zwei Wochen direkt am Arbeitsplatz erfahrener Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter mit. Dabei lernen sie grundlegende Abläufe, Rechtsgrundlagen, Antragsvordrucke und typische Fallkonstellationen praxisnah kennen. Ergänzend erhalten sie ein umfassendes Handout mit Informationen zu Aktenführung, nützlichen Vorlagen, Ansprechpartnern, gesetzlichen Grundlagen und Zahllaufterminen. Auch für die Leistung Hundehaltung wurden von Kommunen

<sup>34</sup> Für die Querschnittsleistung Schulungsplattformen/ Wissensmanagement wurden keine Daten in Bezug auf Schulungsmaterialien erhoben.



Schulungsunterlagen entwickelt, die kommunale Besonderheiten wie etwa bei Steuerermäßigungen oder -befreiungen berücksichtigen.

#### 6.4.2.3 Einsatz externer Schulungsdienstleister

Externe Schulungsdienstleister könnten die Mitarbeitenden eines ZSA in regulatorischen oder sonstigen leistungsspezifischen Themen (zum Beispiel Grundsteuerreform) schulen. Mögliche externe Dienstleister für Schulungen in einem ZSA könnten das Studieninstitut für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e. V. (SIKOSA), das Kommunale Bildungswerk und Dataport sein. Bei einigen Anbietern ist eine Mitgliedschaft notwendig, um Schulungen nutzen zu können. Eine vertiefte Analyse sollte die Ausgestaltung der Mitgliedschaft eines ZSA und der dadurch verfügbaren Schulungen weiter konkretisieren.

### 6.5 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

- Die Pilotierung zeigt, dass gebündelte, digital gestützte Prozesse in einem ZSA zu kürzeren Bearbeitungszeiten und somit höherer Fallzahl pro VZÄ führen können.
- Ein ZSA sollte bevorzugt mit eigenem Personal ausgestattet sein. Befristete Unterstützung durch Personal des Landes, der Kommunen oder externes Fremdpersonal kann insbesondere bei der Einführung neuer Leistungen und bei Lastspitzen sinnvoll sein. Ein direkter Wettbewerb um Personal zwischen einem ZSA und den Kommunen sollte vermieden werden.
- Acht der elf Leistungen im Sachsen-Anhalt-Modell beinhalten unterschiedliche Aspekte der Antragsprüfung, die von Personal aus Gruppe eins und zwei nach entsprechender Schulung bearbeitet werden können.
- Neben der Nutzung von kommunalen und externen Angeboten braucht ein ZSA eigene Schulungsformate, insbesondere für digitale Kompetenzen und neue Prozessstrukturen.

## 7 IT

Die heterogene IT-Landschaft in den Kommunen erschwert eine effiziente und medienbruchfreie Leistungserbringung. Ein ZSA müsste daher spürbare Vorteile in zentralen IT-Bereichen schaffen. Dazu gehören zukunftsfähige Fachverfahren, benutzerfreundliche Frontends, eine leistungsfähige und skalierbare IT-Infrastruktur, standardisierte Schnittstellen sowie weitere Querschnittsleistungen wie DMS und Scannen.<sup>35</sup>

Um die Anforderungen für ein ZSA präzise ableiten zu können, wurde die technische Ausgangslage in den befragten Kommunen in diesen Bereichen entsprechend analysiert. Die gewonnenen Ergebnisse bilden die Grundlage für die Bewertung der technischen Umsetzbarkeit der Leistungen in einem ZSA.

Folgende Kernfrage der Machbarkeitsdimension IT wurde für alle Leistungen geprüft:

### ***IT — „Welche technischen Voraussetzungen müssten zur Umsetzung der Leistungen im ZSA bestehen?“***

Für die Beantwortung der Kernfrage werden im Kapitel IT die folgenden Vertiefungsfragen beantwortet:

- **IT0 – Status quo Analyse:** Welche Implikationen ergeben sich aus den technischen Bedingungen der Kommunen für ein ZSA?
- **IT1 – Fachverfahren:** Welche Fachverfahren könnten in einem ZSA zur Erbringung der Leistungen genutzt werden?
- **IT2 – Frontend:** Wie sollte das Frontend je Leistung gestaltet werden, um eine effektive und effiziente Interaktion der Antragstellenden mit einem ZSA zu gewährleisten?
- **IT3 – IT-Infrastruktur:** Welche IT-Infrastruktur sollte zum Betrieb der Leistung bereitgestellt werden?
- **IT4 – Schnittstellen:** Welche technischen Voraussetzungen sollten bei der Gestaltung und Implementierung von Schnittstellen berücksichtigt werden?

### **7.1 Status quo Analyse**

---

#### **IT0 — Welche Implikationen ergeben sich aus den technischen Bedingungen der Kommunen für ein ZSA?**

---

Die bestehenden technischen Bedingungen der IT in den Kommunen sind aktuell von einer heterogenen Fachverfahrenslandschaft, begrenzten Möglichkeiten zur digitalen Antragsstellung für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen, einer uneinheitlichen IT-Infrastruktur sowie fehlenden Schnittstellen geprägt. Diese Faktoren erschweren eine effiziente und medienbruchfreie Leistungserbringung. Für ein ZSA ergäbe sich daraus, dass es gezielt auf die Standardisierung von Fachverfahren, die Bereitstellung einheitlicher und modularer

---

<sup>35</sup> Zwischen den Machbarkeitsdimensionen IT und Fachlich-Prozessual bestehen enge inhaltliche Abhängigkeiten. Fachliche Soll-Prozesse müssen so gestaltet werden, dass sie technisch umsetzbar sind, während technische Lösungen wiederum die Umsetzung und Standardisierung der Prozesse unterstützen.

Frontends und den Aufbau einer skalierbaren sowie interoperablen IT-Infrastruktur mit offenen Schnittstellen setzen muss.

Aktuell ist keine der betrachteten Leistungen E2E digitalisiert. Eine vollständige digitale Leistungserbringung – sowohl intern als auch gegenüber Bürgerinnen, Bürgern und der Wirtschaft – ist somit noch nicht gegeben. Ein ZSA sollte nach Möglichkeiten immer auf E2E digitalisierte Prozesse zurückgreifen.

Nachfolgend wird der Status quo zur IT in den befragten Kommunen genauer dargestellt:

- Fachverfahrenslandschaft:** Unter Fachverfahren werden IT-Anwendungen verstanden, die spezifische Geschäftsprozesse der Verwaltung abbilden. Für einige OZG-Leistungen, insbesondere im standesamtlichen Bereich (zum Beispiel Geburtsurkunde und -bescheinigung, Eheschließung mit AutiSta), beim Wohngeld (DiWo), beim Elterngeld (ELGiD.WEB) und beim Reisepass oder Wahlschein und Briefwahl (VOIS | MESO), kommt in allen befragten Kommunen jeweils ein einheitliches Fachverfahren zum Einsatz. Andere Leistungen, etwa Kindertagesbetreuung, Kfz-Zulassung, Um- und Abmeldung werden mit unterschiedlichen Fachverfahren umgesetzt. Für die Hundehaltung wird bei den Kommunen bislang kein etabliertes Fachverfahren eingesetzt. Für Letzteres wird aktuell durch das Land Sachsen-Anhalt mit MODUL-F eine landeseinheitliche Lösung entwickelt. Die nachfolgende Abbildung gibt eine Übersicht der genutzten Fachverfahren je OZG-Leistung.

	Leistung	Fachverfahren <sup>1</sup>
OZG-Leistungen	Hundehaltung	-
	Wohngeld	DiWo
	Kfz-Zulassung, Um- und Abmeldung	IKOL-KFZ, KM-Fahrzeug, OK.Verkehr
	Kindertagesbetreuung	KIVAN, FuxKids
	Wahlschein und Briefwahl	VOIS   MESO
	Geburtsurkunde und -bescheinigung	AutiSta
	Elterngeld	ELGiD.WEB
	Grundsteuer	<i>Die Bearbeitung erfolgt nicht über ein Fachverfahren, sondern über ein HKR-System.</i>
	Ummeldung	VOIS   MESO, OK.EWO, adKOMM
	Eheschließung	AutiSta
	Reisepass	VOIS   MESO

**Legende:**

<sup>1</sup> Betrachtet werden ausschließlich die in den befragten Kommunen eingesetzten Fachverfahren, nicht alle potenziell zur Leistungserbringung nutzbaren Systeme.

Abbildung 11: Genutzte Fachverfahren je OZG-Leistung

Bei Querschnittsleistungen kommen in den befragten Kommunen verschiedene Softwarelösungen zum Einsatz, darunter auch Basisdienste des Landes. Anders als bei



einigen Fachverfahren, die für bestimmte Leistungen flächendeckend genutzt werden, setzen die Befragten hier jeweils unterschiedliche Systeme ein (siehe die nachfolgende Abbildung).

Ein ZSA sollte auf einheitlich genutzte und bewährte Fachverfahren setzen, um die Bearbeitung zu vereinheitlichen und Effizienzpotenziale zu heben.

	Leistung	Softwarelösungen <sup>1</sup>
Querschnittsleistungen	Schulungsplattform / Wissensdatenbank	Moodle, WTT CampusOne
	Posteingang	Alaris Capture, Kodak Capture Pro, iCAS
	E-Payment	ePayLSA, pmPayment
	Forderungsmanagement	Saskia, Avviso

**Legende:**

<sup>1</sup> Betrachtet werden ausschließlich die in den befragten Kommunen eingesetzten Softwarelösungen, nicht alle potenziell zur Leistungserbringung nutzbaren Systeme.

Abbildung 12: Verwendete Softwarelösungen je Querschnittsleistung

- **Frontend:** Eine digitale Antragstellung ist in vielen befragten Kommunen grundsätzlich möglich, wird jedoch nicht flächendeckend genutzt. Online-Dienste und digitale Formulare (zum Beispiel PDFs (Portable Document Format)) sind vorhanden; es fehlen jedoch oft digitale Rückkanäle für Nachreichungen und Rückfragen. Ein Beispiel ist der EfA-Online-Dienst „Ehe-Online“, der in den befragten Kommunen von weniger als 1 % der Antragstellenden genutzt wird. Für acht der elf OZG-Leistungen sind entsprechende Online-Dienste im Einsatz. Nachfolgend ist eine Übersicht der verwendeten Online-Dienste aufgeführt.



	Leistung	EfA-Online-Dienst	Nicht standardisierte Online-Dienste
OZG-Leistungen	Hundehaltung	-	Nutzung externer Antragassistenten, Übernahmen von Lösungen von Partnerkommunen, NOLIS Rathausdirekt
	Wohngeld	Wohngeld	-
	KfZ-Zulassung, Um- und Abmeldung	i-Kfz	-
	Kindertagesbetreuung	-	Verschiedene kommunale Kita-Portale
	Geburtsurkunde und -bescheinigung	-	MACH Formsolutions
	Elterngeld	ElterngeldDigital	-
	Ummeldung	eWa – Elektronische Wohnsitzanmeldung	-
	Eheschließung	Ehe-Online	-

Abbildung 13: Genutzte Online-Dienste je OZG-Leistung

Am Beispiel Hundehaltung zeigt sich die Vielfalt kommunaler Lösungsansätze: Einige befragte Kommunen nutzen externe Antragsassistenten, andere übernehmen Lösungen von Partnerkommunen oder setzen auf Plattformen wie NOLIS Rathausdirekt, die eine Nachnutzung ermöglichen. Modulare Online-Dienste sind Bausteinsysteme, die wiederverwendet werden können (zum Beispiel für verschiedene Verwaltungsleistungen), standardisiert entwickelt werden (zum Beispiel mit einheitlichen Schnittstellen) und kombinierbar sind, um verschiedene Online-Dienste zu realisieren.

Ein ZSA sollte nutzerfreundliche Online-Dienste mit integrierten Rückkanälen bereitstellen, um Bearbeitungszeiten zu verkürzen und die Nutzererfahrung zu verbessern.

- **Uneinheitliche IT-Infrastruktur:** Die Hosting-Modelle in den befragten Kommunen variieren stark. Neben den klassischen On-Premises-Lösungen (eigene Server vor Ort) werden auch Managed-Hosting-Modelle über IT-Dienstleister oder zentrale Landes-IT-Dienstleister wie Dataport genutzt. Einige Fachverfahren (zum Beispiel DiWo für Wohngeld oder AutiSta für Standesämter) werden zentral betrieben, andere dezentral. Wo kein Fachverfahren existiert, werden Prozesse oft über das DMS (zum Beispiel ELO, enaio, d.velop) abgebildet. Die Digitalisierung der Papierpost ist unterschiedlich weit fortgeschritten, von zentralen Scandiensten bis zu kaum vorhandener Digitalisierung. Insgesamt erschwert diese uneinheitliche IT-Infrastruktur die Automatisierung und durchgehende Digitalisierung von Verwaltungsprozessen erheblich. Aktuell wird durch das Land Sachsen-Anhalt ein Projekt zum zentralen Scannen für die Behörden der Landesverwaltung vorangetrieben, an das ein ZSA gezielt anknüpfen sollte. Die nachfolgende Abbildung gibt eine Übersicht der Hosting-Varianten bezogen auf die einzelnen OZG-Leistungen.



Ein ZSA könnte eine einheitliche, skalierbare und DSGVO-konforme Infrastruktur aufbauen, die zentrale Services (zum Beispiel Scannen) integriert und dadurch die Erreichung von Automatisierungspotenzialen ermöglicht.

	Leistung	Fachverfahren <sup>1</sup>	Hosting-Variante	
			On-Premise	Managed Hosting
OZG-Leistungen	Hundehaltung	-	-	-
	Wohngeld	DiWo	-	×
	KfZ-Zulassung, Um- und Abmeldung	IKOL-KFZ, KM-Fahrzeug, OK.Verkehr	-	×
	Kindertagesbetreuung	KIVAN, FuxKids	-	×
	Wahlschein und Briefwahl	VOIS   MESO	×	×
	Geburtsurkunde und -bescheinigung	AutiSta	×	×
	Elterngeld	ELGiD.WEB	-	×
	Grundsteuer	Die Bearbeitung erfolgt nicht über ein Fachverfahren, sondern über ein HKR-System.	-	-
	Ummeldung	VOIS   MESO, OK.EWO, adKOMM	×	×
	Eheschließung	AutiSta	×	×
	Reisepass	VOIS   MESO	-	×

**Legende:**

<sup>1</sup> Betrachtet werden ausschließlich die in den befragten Kommunen eingesetzten Fachverfahren, nicht alle potenziell zur Leistungserbringung nutzbaren Systeme.

Abbildung 14: Aktuelle Hosting-Varianten je Fachverfahren je OZG-Leistung

- **Fehlende Schnittstellen:** In vielen befragten Kommunen fehlen Schnittstellen zwischen Fachverfahren, HKR, DMS/E-Akte, und Registern. Bei sieben von elf OZG-Leistungen existiert mindestens in einer der befragten Kommunen keine Anbindung zwischen Fachverfahren und HKR oder DMS. Auch zwischen EfA-Online-Diensten und kommunalen Fachverfahren bestehen teilweise Übertragungsprobleme, etwa bei „ElterngeldDigital“ und ELGiD.WEB. Diese können durch die fortlaufende Weiterentwicklung der Systeme und im engen Austausch zwischen Kommunen und Land Sachsen-Anhalt gelöst werden.

Ein ZSA sollte standardisierte Schnittstellen implementieren beziehungsweise gegebenenfalls beauftragen,<sup>36</sup> um eine medienbruchfreie E2E Digitalisierung zu ermöglichen.

<sup>36</sup> Eine durch ein ZSA beauftragte Schnittstelle könnte auch den Kommunen zur Verfügung gestellt werden, die nicht das Angebot eines ZSA nutzen, um Doppelarbeiten zu vermeiden.

## 7.2 Fachverfahren

### IT1 — Welche Fachverfahren könnten in einem ZSA zur Erbringung der Leistungen genutzt werden?

Ein ZSA könnte auf einheitlich genutzte Fachverfahren zurückgreifen, die bereits in den Kommunen etabliert sind. Dazu zählen unter anderem DiWo, AutiSta oder ELGiD.WEB. Diese Auswahl stellt keine abschließende Festlegung dar, sondern spiegelt die Analyse marktverfügbarer und in der Praxis eingesetzter Fachverfahren wider.

Im Folgenden werden die in den befragten Kommunen einheitlich oder in mehreren Varianten genutzten Fachverfahren beschrieben. Für die Leistung Hundehaltung wird zusätzlich auf die derzeit in Entwicklung befindliche Neukonzeption eines Fachverfahrens eingegangen.

#### 7.2.1 Nachnutzung einheitlich genutzter Fachverfahren

Für die Leistungen Wohngeld, Wahlschein und Briefwahl sowie Elterngeld wird in allen befragten Kommunen jeweils ein einheitliches Fachverfahren genutzt. Der Einsatz dieser Fachverfahren in einem ZSA wäre vorteilhaft, da damit Leistungen oder Einzelprozessschritte zügig übernommen und die vorhandene Expertise aller kommunaler Anwenderinnen und Anwender genutzt werden könnte. Nachfolgend werden diese Leistungen kurz beschrieben und zentrale Handlungsbedarfe für eine mögliche Nutzung in einem ZSA benannt:

**Wohngeld:** Das Fachverfahren DiWo wird derzeit zentral über Dataport oder die KID Magdeburg gehostet und könnte weiterhin genutzt werden. Die Pilotierung im Rahmen der Studie hat vertiefte Einblicke in Funktionsweise und Optimierungspotenziale ermöglicht.

- **Nutzerführung verbessern:** Einführung eines „Zurück“-Button, der die Rücknahme von versehentlich gelöschten Textbausteinen im Anschreiben ermöglicht, automatisches Zwischenspeichern innerhalb von Abschnitten, Anpassung der Benutzeroberfläche an gängige IT-Standards (zum Beispiel Öffnen statt Löschen bei Doppelklick)
- **Technische Harmonisierung:** Einheitliche Datenstrukturen zwischen Online-Dienst und Fachverfahren schaffen, OCR-Texterkennung oder KI zur automatisierten Verarbeitung eingereichter Nachweise einsetzen, kontextbezogene Plausibilitätsprüfungen integrieren (zum Beispiel automatische Auswahl der Einkommensart „Rente“ bei älteren Antragstellenden)
- **Transparenz erhöhen:** Statusfunktion auf Datenfeldebene (zum Beispiel bei fehlendem Namen), automatische Übernahme fehlender Angaben in Nachforderungsschreiben (zum Beispiel automatische Übertragung fehlender Daten wie Namen oder Einkommen in Nachforderungs-Anschreiben)
- **Textverarbeitung flexibilisieren:** Speicherung wiederverwertbarer Textbausteine, standardisierte Formatierungsfunktionen (zum Beispiel für Einzüge, Zeilenumbrüche und Textabstände)

**Wahlschein und Briefwahl:** Die Bearbeitung erfolgt überwiegend mit VOIS | MESO, das die Pflege des Wählerverzeichnis, den Versand der Wahlbenachrichtigung und die Steuerung externer Dienstleister unterstützt.





**Elterngeld:** ELGiD.WEB könnte in einem ZSA weitergenutzt werden. Die Schnittstelle zum Online-Dienst „ElterngeldDigital“ funktioniert im Grundsatz, zeigt aber punktuell Optimierungspotenzial – insbesondere dort, wo die Übertragung der Antragsdaten bisher nicht vollständig erfolgt.

### 7.2.2 Nachnutzung mehrerer verfügbarer Fachverfahren

Diese Option ist insbesondere dann relevant, wenn in den Kommunen kein geeignetes oder kein einheitlich genutztes Fachverfahren im Einsatz ist. Ein Beispiel hierfür ist die Kfz-Zulassung, Um- und Abmeldung. In den betrachteten Kommunen werden derzeit unterschiedliche Fachverfahren genutzt, darunter Kommunalmaster Fahrzeug (KM-Fahrzeug), OK.Verkehr sowie IKOL-KFZ. Letzteres wird ab dem Jahr 2027 nicht mehr weitergeführt und käme daher nicht für ein ZSA in Frage. Ein weiteres Beispiel ist die Kita-Anmeldung, für die in den befragten Kommunen verschiedene Fachverfahren wie KIVAN und FuxKids eingesetzt werden. Deren Eignung für den Einsatz in einem ZSA müsste im Detail geprüft werden.

Für ein ZSA würde dies bedeuten: Wenn mehrere Fachverfahren parallel in Kommunen genutzt würden, sollte das Fachverfahren eines ZSA auf Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse ausgewählt werden. Dabei wären relevante technische Voraussetzungen und der jeweilige Umsetzungsaufwand zu berücksichtigen. Besonders geeignet sind die Fachverfahren, die auf einer gemeinsamen Infrastruktur betrieben werden könnten und im Sinne eines Plattformansatzes mehrere Leistungen bündeln würden. Solche Fachverfahrensplattformen hätten das Potenzial, die Komplexität der Fachverfahrenslandschaft zu verringern und gleichzeitig zur Standardisierung beizutragen.

### 7.2.3 Neuentwicklung Fachverfahren

Nur im Ausnahmefall sollte ein Fachverfahren auf Basis des Soll-Prozesses vollständig neu entwickelt werden, da dies auch bei der Nutzung von Lowcode / No Code Plattformen mit erheblichem zeitlichem und finanziellem Aufwand verbunden wäre. Eine Neuentwicklung käme insbesondere dann in Betracht, wenn kein geeignetes oder bewährtes Fachverfahren zur Verfügung stünde. Die Anforderungen an ein solches Fachverfahren sollten gemeinsam mit den Kommunen und gegebenenfalls einem ZSA erhoben werden, um eine passgenaue und praxistaugliche Umsetzung zu gewährleisten. Gerade bei einer Neuentwicklung besteht die Chance, KI- und Automatisierungs-Technologien stärker in Fachverfahren zu verankern. Voraussetzung dafür ist jedoch eine klare Datenstrategie, die als Grundlage für eine systematische, einheitliche und zielgerichtete Datennutzung über alle Ebenen und Bereiche hinweg dient. Nur wenn Daten standardisiert, qualitätsgesichert und zugänglich vorliegen, können neue KI-gestützte Fachverfahren zu einer verantwortungsbewussten Automatisierung von Verwaltungsprozessen beitragen. Darüber hinaus könnten parallel erfolgende Neuentwicklungen in ein ZSA integriert werden: Für die Hundeanmeldung wurde im Rahmen der Studie kein aktiv genutztes Fachverfahren identifiziert. Das Land Sachsen-Anhalt bereitet daher auf Grundlage von MODUL-F die Einführung einer neuen Lösung vor. Dies könnte ebenfalls in einem ZSA eingesetzt werden.

Die Pilotierung der Leistung Hundehaltung hat gezeigt, dass ein zukünftiges Fachverfahren insbesondere folgende Funktionen bereitstellen sollte (für Anforderungen an Schnittstellen siehe dazu Kapitel 7.5):



- **Strukturierte Datenerfassung:** Einheitliche und medienbruchfreie Übernahme aus dem Online-Antrag zur ordnungsrechtlichen Anmeldung einschließlich Transponder-ID, Haftpflichtversicherung, Angaben zum Vorbesitz, Steuerermäßigungen und



Hunderasse mit automatischer Plausibilitätsprüfung (zum Beispiel Erkennung ungültiger Transpondernummern oder unrealistischer Wurfdaten).

- **Flexibler Umgang mit steuerlichen Parametern:** Abbildung unterschiedlicher Regelungen aus kommunalen Hundesteuersatzungen, beispielsweise zu Fristen, Ermäßigungen und Befreiungen, um eine korrekte Weiterverarbeitung im HKR-Programm zu ermöglichen.
- **Automatisierte Prüfung und Datenvalidierung:** Reduzierung manueller Nachforderungen durch automatisierte Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfungen. Ergänzend sollte die Erkennung relevanter Informationen aus eingereichten Nachweisen, etwa durch OCR-Texterkennung oder regelbasierte Extraktion, möglich sein.
- **Fristenüberwachung und digitale Aktenführung:** Überwachung der Nachreichungsfristen, automatische Erstellung von Erinnerungen und Bescheiden sowie digitale, revisionssichere Fallaktenführung, idealerweise mit Anbindung an bestehende DMS- oder E-Akte-Systeme.

In der Pilotierung wurden diese Anforderungen mit Standard IT-Lösungen wie Excel und VBA simuliert. Schon dadurch konnten die Abläufe effizienter gestaltet werden. Der Einsatz eines speziell entwickelten Fachverfahrens mit den genannten Funktionen könnte den Gesamtprozess standardisieren und die Kommunen nachhaltig entlasten.

Die folgende Abbildung zeigt, welche Fachverfahrenslösung sich für welche Leistung im ZSA am besten eignen würde.

	IT1: Welche Fachverfahren könnten in einem ZSA zur Erbringung der Leistungen genutzt werden?													
	OZG-Leistungen											Querschnittsleistungen		
	Hundehaltung	Wohngeld	Kfz-Zulassung, Um- und Abmeldung	Kindertagesbetreuung	Wahlschein und Briefwahl	Geburtsurkunde und -bescheinigung	Elterngeld	Grundsteuer	Ummeldung	Eheschließung	Reisepass	Schulungsplattform / Wissensdatenbank	Posteingang	E-Payment
Nachnutzung einheitlich genutztes Fachverfahren		x			x		x	x <sup>1</sup>				x <sup>2</sup>	x <sup>2</sup>	x <sup>2</sup>
Nachnutzung mehrerer verfügbarer Fachverfahren			x						x					
Neukonzipierung Fachverfahren	x													
Keine Umsetzung im ZSA				x		x				x	x			

Legende:

<sup>1</sup> Bearbeitung erfolgt nicht über ein Fachverfahren, sondern über ein HKR-System.

<sup>2</sup> Zuordnung auf Basis funktionaler Äquivalente zu Optionen der Optionsräume; bei den funktionalen Äquivalenten handelt es sich hier nicht um Fachverfahren sondern diverse Softwarelösungen, daher finden die Querschnittsleistungen in diesem Abschnitt keine weitere Beachtung.

Abbildung 15: Entscheidung über die geeigneten Fachverfahrenslösungen in einem möglichen ZSA je Leistung

### 7.3 Frontend

**IT2 — Wie sollte das Frontend je Leistung gestaltet werden, um eine effektive und effiziente Interaktion der Antragstellenden mit einem ZSA zu gewährleisten?**



Um eine hohe Akzeptanz und eine fehlerarme Nutzung zu erreichen, sollte das Frontend jeder Leistung modular, nutzerfreundlich und technisch anschlussfähig gestaltet sein. Es sollte als vollständig digitaler Online-Dienst bereitgestellt werden, der eine medienbruchfreie und schnelle Kommunikation zwischen Frontend und Backend ermöglicht. Der Schutz sensibler Nutzerdaten hat dabei jederzeit oberste Priorität.

Wo möglich, könnte ein ZSA auf bereits bestehende, bewährte Lösungen zurückgreifen, sofern diese objektiven Qualitätsstandards entsprechen. Dies würde eine schnellere Umsetzung ermöglichen und den Entwicklungsaufwand reduzieren.

### 7.3.1 Nutzung Best Practices aus den Kommunen

Ein ZSA könnte bewährte kommunale Lösungen standardisieren und übergreifend bereitstellen, vorrangig EfA-Online-Dienste, wo verfügbar. Wenn keine EfA-Online-Dienste existieren, böte sich die Übernahme erprobter Best-Practice-Modelle an. Beispielsweise nutzen einige der befragten Kommunen bei der digitalen Beantragung von Wahlschein und Briefwahl personalisierte QR-Codes, die Bürgerinnen und Bürger direkt zu vorausgefüllten Formularen führen.

Diese bestehenden Lösungen sollten von einem ZSA weiterentwickelt und genutzt werden, um die Nutzerfreundlichkeit zu erhöhen. Häufig bestehen Optimierungspotenziale, etwa bei der E-Payment-Basiskomponente ePayLSA oder bei fehlenden Pflichtfeldprüfungen, Plausibilitätskontrollen oder automatisierten Vollständigkeitschecks.



Die Pilotierung der Leistung Wohngeld verdeutlicht den Nutzen intelligenter Frontends. Derzeit sind nur wenige Dokumente wie Mietverträge und Vollmachten als Nachweise verpflichtend, während andere prüfungsrelevante Unterlagen optional bleiben. Eine gezielte Erweiterung der Pflichtnachweise würde die Erstprüfung im digitalen Antrag verbessern. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf mögliche Ausschlussgründe. Zusätzlich könnten bei bestimmten Lebenslagen wie beim Bezug von Bürgergeld, Ausbildungsförderung, Renten oder nach einem Umzug relevante Nachweise automatisiert angefordert und Eingaben durch logische Verknüpfungen vorstrukturiert werden. Perspektivisch können KI-gestützte Assistenten die Nutzerführung auch weiter verbessern, indem sie individuelle Konstellationen erkennen und die Antragstellenden gezielt durch den Prozess leiten.

### 7.3.2 Neuentwicklung

Für Leistungen ohne geeignete digitale Lösungen wäre eine Neuentwicklung erforderlich, die sowohl den Anforderungen eines ZSA als auch den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft entspricht.

Beispielsweise unterscheiden sich die bestehenden Online-Dienste bei der Leistung Hundehaltung stark. Eine standardisierte, kommunenübergreifende Lösung müsste unter anderem verschiedene Eingabemasken, die Verknüpfung der Melderegister und die Berücksichtigung unterschiedlicher Ermäßigungs- und Befreiungsgründe enthalten. Im Projekt Bereitstellung von Basisdiensten für Sachsen-Anhalt (BeBaST) wird aktuell ein solcher einheitlicher Online-Dienst entwickelt und durch das Ministerium für Inneres und Sport fachlich geprüft. Dieser Online-Dienst könnte perspektivisch in einem ZSA eingesetzt werden.



Die Pilotierung der Hundehaltung hat gezeigt, dass einheitliche Frontend-Standards die Antragstellung und die Bearbeitung deutlich vereinfachen können. Beispielsweise sollte sichergestellt werden, dass Angaben zur Hunderasse – insbesondere bei Mischlingen – präzise erfasst werden können, um eine nachvollziehbare Prüfung hinsichtlich einer möglichen





Einstufung als gefährlicher Hund zu ermöglichen. Darüber hinaus sollten zentrale Pflichtangaben und Plausibilitätsprüfungen wie etwa die Begrenzung von Adressen auf das jeweilige Gemeindegebiet oder die Validierung realistischer Wurfdaten technisch einheitlich hinterlegt werden. Analog zum Wohngeldverfahren könnte auch hier eine KI-Eingabehilfe unterstützen, individuelle Nachweise gezielt anzufordern und Eingabefehler zu vermeiden.

### 7.3.3 Weiterführung des Online-Dienstes durch die Kommune

Viele befragte Kommunen verfügen bereits über eigene Online-Dienste als digitale Kontaktpunkte. Deren Weiterführung durch die Kommunen wäre insbesondere dann sinnvoll, wenn ein ZSA nur Einzelprozessschritte wie die Vollständigkeitsprüfung oder Back-Office-Prozesse übernimmt. In diesem Modell verbliebe die Verantwortung für den Online-Dienst bei der Kommune, während ein ZSA im Hintergrund unterstützt und gegenüber den Antragstellenden nicht in Erscheinung tritt. Geeignet ist dieser Ansatz vor allem für Leistungen, deren digitale Antragstellung bereits in kommunale Bürgerserviceportale integriert ist wie etwa beim Online-Dienst „Ehe-Online“. Dieser kann jedoch in einem ZSA nicht umgesetzt werden, daher wird diese Option hier nicht weiter beleuchtet.

Die folgende Abbildung zeigt, wie das Frontend je Leistung in einem ZSA am besten gestaltet werden sollte.

	IT2: Wie sollte das Frontend je Leistung gestaltet werden, um eine effektive und effiziente Interaktion der Antragstellenden mit einem ZSA zu gewährleisten?														
	OZG-Leistungen											Querschnittsleistungen			
	Hundehaltung	Wohngeld	Kfz-Zulassung, Um- und Abmeldung	Kindertagesbetreuung	Wahlschein und Briefwahl	Geburtsurkunde und -bescheinigung	Elterngeld	Grundsteuer	Ummeldung	Eheschließung	Reisepass	Schulungsplattform / Wissensdatenbank	Posteingang	E-Payment	Forderungsmanagement
Nutzung Best Practices		x	x		x		x		x						
Neuentwicklung	x							x							
Keine Umsetzung im ZSA				x		x				x	x				

Legende:

Nicht erhoben; Angaben liegen für diese Kategorie nicht vor

Abbildung 16: Entscheidung über die geeignete Gestaltung des Frontends in einem möglichen ZSA je Leistung

## 7.4 IT-Infrastruktur

### IT3 — Welche IT-Infrastruktur sollte zum Betrieb der Leistung bereitgestellt werden?

Um Leistungsfähigkeit, Flexibilität und Sicherheit zu gewährleisten, sollte ein ZSA vorrangig auf moderne Cloud-Technologien setzen. Diese ermöglichen eine dynamische Skalierung, hohe Verfügbarkeit und die sichere Speicherung von Daten. Die Infrastruktur müsste in der Lage sein, sowohl steigende Fallzahlen als auch unterschiedliche Anforderungen der angeschlossenen Kommunen zuverlässig abzudecken. Die Weiternutzung des Ist-Betriebs ist in besonderen Fällen möglich (zum Beispiel bei flächendeckend verwendeten Fachverfahren mit zentralem Betrieb). Ein Eigenbetrieb ist keine sinnvolle Option für ein ZSA.

### 7.4.1 Cloud-Betrieb

Ein ZSA sollte für den Betrieb seiner Leistungen vorrangig auf souveräne Cloud-Technologien setzen, da diese eine leistungsfähige, flexible und sichere IT-Infrastruktur bieten. Besonders souveräne Cloud-Modelle, bei denen alle Datenverarbeitungsprozesse innerhalb der EU oder Deutschlands stattfinden, erfüllen hohe Anforderungen an Datenschutz und IT-Sicherheit. Gleichzeitig ermöglichen sie die Integration bestehender Fachverfahren und Register. Für den Aufbau eines ZSA wären Investitionen in sichere Netzwerke, standardisierte Schnittstellen und ein Cloud-Governance-Modell erforderlich. Ein Multi-Cloud-Ansatz könnte helfen, Abhängigkeiten von einzelnen Anbietern zu vermindern. Dabei sollten parallele Initiativen anderer Länder sowie des Bundes (zum Beispiel Deutschland Stack) berücksichtigt und gegebenenfalls nachgenutzt werden.

### 7.4.2 Weiternutzung Ist-Betrieb

Die Weiternutzung bestehender IT-Infrastruktur könnte für ein ZSA sinnvoll sein, wenn diese den Anforderungen einer zentralen Leistungserbringung entspricht. Voraussetzung wäre eine vorherige Qualitäts- und Leistungsprüfung, um sicherzustellen, dass die Systeme auch für zusätzliche Kommunen zuverlässig betrieben werden können. Ein Beispiel hierfür ist die Leistung Wohngeld. Für diese wird mit dem Fachverfahren DiWo bereits eine nahezu flächendeckend zentral gehostete Lösung genutzt.

### 7.4.3 Eigenbetrieb

Der Aufbau einer eigenen, zentralen IT-Infrastruktur für ein ZSA wurde ebenfalls betrachtet. Ein solcher Ansatz würde einem ZSA die vollständige Kontrolle über Leistung, Sicherheit und Skalierbarkeit der Systeme ermöglichen. Allerdings sind mit dem Aufbau und Betrieb hohe Investitions- und Betriebskosten verbunden. Angesichts vorhandener zentraler und cloudbasierter Alternativen ergäben sich aktuell weder wirtschaftliche noch technische Vorteile für diesen Ansatz.

## 7.5 Schnittstellen

---

### IT4 — Welche technischen Voraussetzungen sollten bei der Gestaltung und Implementierung von Schnittstellen berücksichtigt werden?

---

Eine leistungsfähige Schnittstellenarchitektur ist entscheidend für medienbruchfreie, sichere, datenschutzkonforme und effiziente Prozesse. Drei Faktoren sind dabei besonders relevant:

#### 7.5.1 Zugriffsmanagement

Abhängig von der Leistung würden in einem ZSA personenbezogene Daten verarbeitet. Teilweise sind diese besonders sensibel (zum Beispiel Gesundheits- oder Sozialdaten). Der Zugriff muss deshalb rollenbasiert gesteuert werden, so dass nur berechtigte Personen zugreifen können. Eine ausgewogene Balance zwischen effizienter Schnittstellenarchitektur und zielgerichtetem Berechtigungsmanagement ist essenziell. Beispielsweise zeigt die Leistung Hundehaltung, dass fehlende Zugriffsrechte der Kämmerei auf das HZR zu redundanter Datenhaltung und damit erhöhtem Verwaltungsaufwand führen können. Seitens des HZR besteht bereits die Möglichkeit, Mitarbeitenden der Kämmerei Leserechte einzurichten; dies ist in der kommunalen Praxis jedoch nicht immer der Fall. Ein gezieltes Rollen- und Berechtigungsmanagement könnte hier die Effizienz und Datenqualität steigern.

## 7.5.2 Interoperabilität

Für eine durchgängig digitale Umsetzung von Verwaltungsleistungen im Rahmen eines ZSA ist es essenziell, dass IT-Systeme, Fachverfahren, Register und Online-Dienste reibungslos miteinander kommunizieren. Die Basis dafür bilden standardisierte Schnittstellen, wobei Open-Source-Lösungen bevorzugt werden, da sie Transparenz und Nachvollziehbarkeit durch offenen Quellcode ermöglichen. Interoperabilität ist zudem Voraussetzung für das Once-Only-Prinzip, das Verwaltungsaufwand reduziert und die Servicequalität verbessert.

Keine der untersuchten Leistungen verfügt aktuell über vollständig angebundene IT-Systeme, da mindestens eine Schnittstelle fehlt. Dies führt zu Medienbrüchen und manuellen Zwischenschritten, insbesondere im Backend. Die negativen Auswirkungen werden an mehreren Beispielen deutlich: Bei der Beantragung einer Geburtsurkunde existiert keine technische Schnittstelle zwischen Geburtskrankenhaus und Standesamt. Die Geburtsanzeige wird postalisch übermittelt und die Daten müssen anschließend manuell im Fachverfahren AutoSta erfasst werden. Im Forderungsmanagement werden DMS- oder E-Akte-Systeme häufig nur als ergänzende Ablage genutzt. Zentrale Dokumente werden dann weiterhin analog erstellt und versendet, da die Kommunikation mit Gerichten meist nicht digital erfolgt. Auch im Bereich E-Payment bestehen in vielen befragten Kommunen keine Schnittstellen zwischen der E-Payment-Basiskomponente ePayLSA und den HKR-Programmen, obwohl eine technische Anbindung grundsätzlich möglich wäre.

Interoperabilität umfasst neben der technischen Verbindung auch einheitliche Datenstrukturen und ein aktives Datenqualitätsmanagement. Selbst verwandte Daten aus unterschiedlichen Quellen sind nicht automatisch interoperabel – insbesondere, wenn Informationen aus verschiedenen Registern oder Fachverfahren zusammengeführt werden müssen. Wie Interoperabilität in der Praxis funktionieren kann, zeigt das Beispiel der Ummeldung von Wohnsitzen. Hier wird der Standard XMeld für den interkommunalen Datenaustausch eingesetzt. Die Übertragung der Daten erfolgt automatisiert über eine in das Fachverfahren integrierte Postbox. Dadurch ist ein durchgängiger, medienbruchfreier Informationsfluss zwischen den beteiligten Kommunen gewährleistet.

Um Prozesse in einem ZSA effizient und datenschutzkonform gestalten zu können, ist eine umfassende Daten-Governance erforderlich – einschließlich Datenschutzprüfung, leistungsfähigem Datenmanagement und Verfahren zur Qualitätssicherung.



Die Pilotierung der Leistung Hundehaltung zeigt, dass eine effiziente Bearbeitung maßgeblich von der Integration bestehender Systeme abhängt. Schnittstellen zum HZR, zum DMS sowie zwischen Ordnungsamt und Kämmerei sind hier besonders relevant. Das einzusetzende Fachverfahren sollte relevante Datenbestände strukturiert und validiert übermitteln können.

## 7.5.3 Verschlüsselung

Verschlüsselung stellt eine zentrale technische Voraussetzung für die Sicherheit von Schnittstellen dar. Eine verschlüsselte Verbindung stellt insbesondere die Vertraulichkeit und Integrität der verarbeiteten Daten sicher. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) definiert hierfür Mindeststandards, an denen sich ein ZSA orientieren sollte<sup>37</sup>. Dazu zählt insbesondere der Einsatz sicherer Kommunikationsprotokolle, die eine geschützte

<sup>37</sup> siehe BSI IT-Grundschutz-Kompendium



Datenübertragung ermöglichen. Ergänzende datenschutzrechtliche Anforderungen werden in Unterkapitel 4.2.4 beschrieben.

Darüber hinaus ist der öffentliche Sektor verpflichtet, Dokumente und Daten langfristig aufzubewahren. Für die Integrität und Authentizität dieser Informationen kommen Archivierungsstandards wie TR-ESOR zum Einsatz, die auf kryptografischen Verfahren basieren. Diese gewährleisten, dass gespeicherte Daten auch über Jahre hinweg unverändert und nachvollziehbar bleiben. Zusammenfassend lassen sich für ein ZSA aus IT-Perspektive somit die folgenden Optionen zur präferierten Umsetzung festhalten.

## 7.6 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

- Viele Leistungen werden bereits durch einheitlich genutzte Fachverfahren in den Kommunen unterstützt. Diese sollten – sofern geeignet – in einem ZSA weiterverwendet werden, um Synergien zu nutzen und die Anbindung an bestehende Systeme zu erleichtern. Ist kein passendes Verfahren vorhanden, kann auf mehrere verfügbaren Lösungen zurückgegriffen werden. Neuentwicklungen sollten nur in Ausnahmefällen erfolgen. Die Auswahl sollte sich an Wirtschaftlichkeit, Skalierbarkeit und Interoperabilität orientieren.
- Die digitale Antragstellung ist für zahlreiche Leistungen grundsätzlich möglich. Bestehende Online-Dienste und bewährte Lösungen der Kommunen sollten – sofern sie den Anforderungen eines ZSA entsprechen – übernommen und weiterentwickelt werden. Besonders präferiert werden EfA-Online-Dienste. Wo keine geeigneten Lösungen existieren, ist eine Neuentwicklung erforderlich, die einheitliche Pflichtfelder, Plausibilitätsprüfungen und digitale Rückkanäle umfasst. Dabei sollte geprüft werden, inwiefern bestehende Angebote des Landes genutzt werden könnten, zum Beispiel die durch das Land bereitgestellten EfA-Dienste im Rahmen des TP BeBaST über die Antrags- und Fallmanagement (AFM)-Infrastruktur. Grundsätzlich sollten Frontends als Online-Dienste modular, nutzerfreundlich und technisch anschlussfähig gestaltet sein.
- Während viele befragte Kommunen derzeit auf On-Premises- oder Managed-Hosting-Modelle setzen, empfiehlt sich für ein ZSA der Einsatz souveräner Cloud-Technologien. Diese bieten Skalierbarkeit, Sicherheit und Verfügbarkeit der Daten. Die Infrastruktur sollte flexibel und leistungsfähig genug sein, um unterschiedliche Anforderungen und steigende Fallzahlen zu bewältigen.
- Keine der betrachteten Leistungen ist bislang vollständig E2E digitalisiert, was vor allem auf fehlende Schnittstellen zwischen zentralen IT-Systemen zurückzuführen ist. Für das Sachsen-Anhalt-Modell sind daher standardisierte und offene Schnittstellen essenziell, um medienbruchfreie und automatisierte Datenflüsse zu ermöglichen. Voraussetzung dafür ist ein sicheres, rollenbasiertes Zugriffsmanagement sowie eine durchgängige Verschlüsselung aller Datenübertragungen.

## 8 Finanziell

Die Kommunen stehen vor finanziellen Herausforderungen: begrenzte Haushaltsmittel, Fachkräftemangel und Investitionsbedarf in moderne IT-Infrastruktur. Ein wesentliches Ziel eines ZSA ist es daher, die Leistungserbringung durch Bündelung von Ressourcen und Digitalisierung der Prozesse effizienter zu gestalten und die Kommunen dadurch zu entlasten.

Dieses Kapitel untersucht dazu die Wirtschaftlichkeit eines ZSA in Anlehnung an das WiBe-Fachkonzept 5.0<sup>38</sup> sowie mögliche Wege zu seiner Finanzierung. Betrachtet werden insbesondere die Effizienzgewinne oder die sogenannte „Digitalrendite“. Diese entsteht, wenn die gebündelte, digitalisierte Bearbeitung einer Leistung günstiger ist als die dezentrale Eigenbearbeitung durch die Kommune – etwa durch optimierte Prozesse, Mengenrabatte im Softwareeinkauf und verkürzte Bearbeitungszeiten je Fall dank Spezialisierung.

Ziel ist es dabei, die Bereiche zu identifizieren, in denen ein ZSA den Kommunen Freiräume verschafft – etwa für intensivere Beratung von Antragstellerinnen und Antragstellern – und gleichzeitig Effizienzsteigerungen ermöglichen könnte. Gestützt auf die Erkenntnisse soll folgende Kernfrage beantwortet werden:

***FN — „Wie könnten Wirtschaftlichkeit und Finanzierung eines ZSA sichergestellt werden?“***

Dabei wurden folgende Vertiefungsfragen leistungsübergreifend untersucht:

- **FN0 – Status quo Analyse:** Wie ist die heutige Kostenstruktur der Kommunen für die Erbringung der Leistungen, die durch ein ZSA übernommen werden sollen?
- **FN1 – Betrachtung zur Wirtschaftlichkeit:** Ab wann wäre die Erbringung der Leistungen durch ein ZSA wirtschaftlich?
- **FN2 – Finanzierungsmodell:** Wie könnte sich ein ZSA kurz-, mittel- und langfristig finanzieren?

### 8.1 Status quo Analyse

---

**FN0 — Wie ist die heutige Kostenstruktur der Kommunen für die Erbringung der Leistungen, die durch ein ZSA übernommen werden sollen?**

---

Die aktuelle Kostenstruktur der Kommunen zur Erbringung der Leistungen ist nicht vollständig transparent. Hintergrund ist unter anderem, dass die Sachbearbeitung (insbesondere in kleineren Kommunen) häufig mehrere Leistungen parallel bearbeitet, weshalb die Kosten je Leistung nicht vollständig oder nicht trennscharf bemessen werden können.

Zur Vereinfachung wurden die im Rahmen der Pilotierung genauer analysierten Leistungen Hundehaltung und Wohngeld als Vergleichswerte genutzt. Diese stellen einerseits eine relativ einfache Leistung mit wenigen Prozessschritten und Prüfpunkten (Hundehaltung) und andererseits eine komplexere Leistung mit vielen Prozessschritten und Prüfpunkten (Wohngeld) dar. Somit können sie im Durchschnitt betrachtet als Vergleichswerte für die Kostenstruktur anderer Leistungen im Status quo dienen.

---

<sup>38</sup> Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), *WiBe Fachkonzept 5.0*. Version 5.0, 2014, als PDF abrufbar unter: [www.wibe-fachkonzept-5-0.pdf](http://www.wibe-fachkonzept-5-0.pdf)



Für die detailliertere Erfassung der Kostenstruktur wurden die initial getätigten Investitionen der vergangenen Jahre sowie die laufenden Kosten nach Kostenarten (zum Beispiel Personal, Lizenzen, Infrastruktur, technischer Support) erfasst.

Bei der Analyse des Status quo haben sich vor allem die Personalaufwände und Lizenzkosten als relevante Kostenarten herausgestellt:

- **Personalaufwände** variieren stark je nach Bearbeitungsvolumen und Besoldungsgruppe. Insgesamt machen Personalaufwände im Status quo pro Fall aktuell circa 84 % der gesamten Betriebskosten aus (siehe dazu Unterkapitel 8.2.1).
- **Lizenzkosten** können auf Grund der vielen verschiedenen Online-Dienste und Fachverfahren nur mit Einschränkungen erhoben werden. Zur Vereinfachung werden daher auch hier die Kosten einzelner IT-Lösungen als Vergleichswerte genutzt. Abweichungen können durch individuelle Verträge der Kommune je IT-Lösung sowie die Größe der Kommune und die Verwaltungsebene der jeweiligen Lösung entstehen, die bei Vertragsverhandlungen mit IT-Dienstleistern kostenrelevant sein können. Insgesamt machen Lizenzkosten jedoch einen kleineren Anteil der Gesamtkosten (circa 14 %) aus, sodass selbst bei Abweichungen von rund 20% die Aussagekraft der Betrachtung erhalten bleibt.

Neben Personalaufwänden und Lizenzkosten tragen Kommunen weitere Kosten. Dazu zählen unter anderem:

- **Sachkosten** – etwa für Material, Versand und Druck von Unterlagen
- **Infrastrukturkosten** – darunter Arbeitsplatz- und Mietkosten, Aufwendungen für Lagerflächen, Leasing der IT-Hardware wie zum Beispiel Scanner, technischer Support, Wartung sowie Entsorgung
- **Schulungskosten** – zum Beispiel für spezielle Trainings sowie relevante Mitgliedsbeiträge bei Fachverbänden

## 8.2 Betrachtung zur Wirtschaftlichkeit

---

### FN1 — Ab wann wäre die Erbringung der Leistungen durch ein ZSA wirtschaftlich?

---

Diese Frage wird durch eine monetäre und eine qualitative Betrachtung beantwortet (in Anlehnung an das WiBe-Fachkonzept 5.0).<sup>39</sup>

Die monetäre Betrachtung zeigt, dass die Erbringung der Leistungen durch ein ZSA in einem Zeitraum von circa drei bis vier Jahren wirtschaftlich sein könnte (abhängig von der Anzahl der Kommunen, Fallzahlen, Effizienz je Fall sowie gegebenenfalls zusätzlichen Kosten). Hintergrund sind Effizienzgewinne bei der Fallbearbeitung in einem ZSA durch optimierte und standardisierte Prozesse, Skaleneffekte bei Spezialisierung auf einzelne Leistungen sowie verbesserte IT.<sup>40</sup> Auf Basis der Ergebnisse der Pilotierung und etablierter Lösungen wird

---

<sup>39</sup> Es werden Anpassungen an den Empfehlungen des WiBe Fachkonzepts 5.0 vorgenommen, zum Beispiel bei Begriffen (Fachkonzept stark fokussiert auf IT, ZSA berücksichtigt auch Umsetzungsanteile) sowie Vereinfachungen vor dem Hintergrund der verfügbaren Daten.

<sup>40</sup> Unter „verbesserte IT“ ist folglich die Optimierung der Infrastruktur (zum Beispiel Anbindung von DMS/E-Akte sowie erste Aufwände für Automatisierung), und der Finanzsysteme (zum Beispiel HKR) zu verstehen. Diese





angenommen, dass die durchschnittliche Bearbeitungsdauer je Fall in einem ZSA – sogar ohne weitere Potenziale durch umfassende Automatisierung oder Einsatz von KI einzuberechnen – um circa 39 % verringert werden könnte. Unter diesen Annahmen und im Vergleich zu den Betriebskosten im Status quo ergibt sich insgesamt ein positiver Kapitalwert eines ZSA.

Die qualitative Betrachtung zeigt, dass ein ZSA mit Blick auf strategische Relevanz und externe Effekte für Kunden<sup>41</sup> hohe Werte weit über dem Schwellenwert erzielen könnte. Ausschlaggebend sind unter anderem die Schaffung eines einheitlichen Zugangs zu zentralen IT-Lösungen sowie die verbesserte Informationsbereitstellung durch strukturierte, schnell verfügbare Daten.

Im Folgenden werden Methodiken für die monetäre und qualitative Betrachtung mit den jeweiligen Annahmen und zentralen Ergebnissen dargestellt.

## 8.2.1 Monetäre Betrachtung zur Wirtschaftlichkeit

### 8.2.1.1 Methodik und Annahmen

Die monetäre Betrachtung untersucht, *ob* und *ab wann* der mögliche Aufbau eines ZSA gegenüber dem Status quo wirtschaftlich sein könnte. Dafür wird der Kapitalwert in Anlehnung an das WiBe-Fachkonzept 5.0 ermittelt, der die Summe aller abgezinsten Kosten und Nutzen (zum Beispiel Einsparungen und vermiedene Ausgaben) einer Maßnahme über den gesamten Betrachtungszeitraum ist.<sup>42</sup> Ein positiver Kapitalwert bedeutet, dass die Maßnahme, also der mögliche Aufbau und Betrieb eines ZSA, ihre Kosten deckt und damit monetär als wirtschaftlich gilt.

Um die Wirtschaftlichkeit eines ZSA zu ermitteln, werden folgende Kosten verglichen:

1. Status-quo-Kosten der Leistungserbringung in den Kommunen
2. Betriebskosten in einem ZSA
3. Nettoentwicklungskosten zum Aufbau eines ZSA<sup>43</sup>

Ein ZSA wäre somit wirtschaftlich, sobald die Einsparungen durch geringere Betriebskosten die Nettoentwicklungskosten überschreiten. Um die Höhe möglicher Effizienzpotenziale bei der Fallbearbeitung in einem ZSA sowie die Nettoentwicklungskosten genauer bemessen zu können, werden folgende Vereinfachungen vorgenommen:

- **Betrachtung der „Kosten pro Fall“:** Ausgehend von den vorliegenden Daten zu den aktuellen Kosten der Leistungserbringung werden sowohl im Status quo als auch für die Betriebskosten eines ZSA ausschließlich die Durchschnittskosten pro Fall betrachtet und gegenübergestellt. Dabei werden nur Kosten berücksichtigt, die sich

---

Kosten sind unter Entwicklungskosten berücksichtigt. Die Weiterentwicklung bestehender Online-Dienste und Fachverfahren liegen in der Verantwortung der jeweiligen IT-Dienstleister, ein ZSA kann hierzu jedoch Anforderungen einbringen.

<sup>41</sup> Als unmittelbare Kunden eines ZSA werden Kommunen verstanden, die Leistungen eines ZSA in Anspruch nehmen.

<sup>42</sup> Zur Vereinfachung wird angenommen, dass Inflation die Kosten mit und ohne ZSA gleichermaßen beeinflusst. Daher wird dieser Faktor nicht gesondert berücksichtigt. Details zum Modell finden sich in Anhang B.1.

<sup>43</sup> Nettoentwicklungskosten sind definiert als die Differenz aus Entwicklungskosten und Entwicklungsnutzen. Mit dem Entwicklungsnutzen sind Einsparungen gemeint, die sich aus vermeidbaren Investitionen der Kommunen oder des Landes ergeben, die durch ein ZSA nicht mehr notwendig sein könnten (zum Beispiel Scannen, was von einem ZSA als Querschnittleistung angeboten werden kann und wodurch der Aufbau individueller Scanlösungen entfällt).

zwischen einem ZSA und dem Status quo potenziell *unterscheiden*.<sup>44</sup> Zudem zeigen die Kosten pro Fall die Wirkung von Skaleneffekten bei wachsenden Fallzahlen, die einen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit eines ZSA haben.

Für die Entwicklungskosten wird hingegen eine Schätzung der Gesamtkosten vorgenommen. Schließlich werden die gesamten Nettoentwicklungskosten zum möglichen Aufbau eines ZSA mit der Summe der potenziellen Einsparungen je Fall in einem ZSA verglichen, um eine Aussage zur Wirtschaftlichkeit zu ermöglichen.

- **Betrachtungszeitraum von sechs Jahren:** In der Privatwirtschaft wird eine Amortisation von Entwicklungskosten in etwa drei bis sechs Jahren erreicht. Daher wird der Zeitraum für die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit eines ZSA auf sechs Jahre festgelegt.
- **Modellierung einer „Referenzleistung“:** Vereinfachend wurde eine Referenzleistung aus der vergleichbar einfachen Leistung Hundehaltung (Anmeldung und Festsetzung Hundesteuer) und komplexen Leistung Wohngeld (Erstantrag Mietzuschuss mit Fokus auf die Vollständigkeitsprüfung) vertieft analysiert. Die anderen 13 betrachteten Leistungen liegen in ihrer Komplexität<sup>45</sup> zwischen Hundehaltung und Wohngeld, sodass für die Referenzleistung Durchschnittswerte aus den beiden Leistungen gebildet wurden.

Das Modell weist als eine vereinfachte WiBe gewisse Begrenzungen auf. Dazu zählen eine eingeschränkte Datenbasis, ein daraus resultierender Fokus auf die Kosten je bearbeiteten Fall sowie Unsicherheiten bei Lizenz- und IT-Kosten, die nur näherungsweise geschätzt werden konnten. Die Datengrundlage umfasst Dokumentenanalysen, Workshops und Interviews mit den 25 Partner- und Pilotkommunen, die in circa vier Monaten durchgeführt wurden. Die Datenbasis kann durch vertiefende Interviews und die Ausweitung der Partnerkommunen weiter präzisiert werden (siehe dazu Kapitel 3.4).

Als wesentlicher Faktor wurde im Modell die durchschnittliche Bearbeitungsdauer berücksichtigt – also die Zeit, die eine Vollzeitkraft<sup>46</sup> durchschnittlich für die Bearbeitung eines Falls benötigt. Abweichungen in diesem Wert können zu einer Varianz in der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit führen – ein Effekt, der ebenfalls auf die begrenzt vorliegende Datenbasis zurückzuführen ist. Trotz der vereinfachenden Annahmen<sup>47</sup> weicht das Modell nicht grundsätzlich von den Empfehlungen des WiBe-Fachkonzepts 5.0 ab. Es bietet daher eine Grundlage zur initialen Betrachtung der Wirtschaftlichkeit, die in folgenden Analysen weiter erhärtet werden kann.

<sup>44</sup> Kosten pro Fall, die im Status quo und in einem ZSA in gleicher Höhe anfallen, haben keine Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit, da sie in Summe identische Kosten ergeben.

<sup>45</sup> Die Komplexität einer Leistung lässt sich beispielsweise an der Anzahl der Prozessschritte, Schnittstellen, Anzahl der Prüfpunkte durch die Sachbearbeitung sowie der Art der tatsächlichen Tätigkeit innerhalb eines Prozessschrittes bewerten – etwa dem Unterschied zwischen einfachen Dateneinträgen (zum Beispiel Eintragung von Namen in ein Register) und fachlichen Prüfungen (zum Beispiel Analyse von Lebensumständen auf Basis von Sozialdaten).

<sup>46</sup> Zur besseren Vergleichbarkeit der Personalaufwände wurde in der Analyse mit dem Maßstab VZÄ gearbeitet. VZÄ dient als neutrale Rechengröße, um die Arbeitszeiten aller Beschäftigten – unabhängig von Teilzeit oder individuellen Modellen – einheitlich darzustellen.

<sup>47</sup> Weitere Details zum Modell sind in Anhang B.1 aufgeführt.

### 8.2.1.2 Vergleich der Betriebskosten

Um zu prüfen, ob und ab wann ein ZSA die Kommunen bei den laufenden Betriebskosten entlasten könnte, werden die Betriebskosten pro Fall im Status quo mit den prognostizierten Betriebskosten in einem möglichen ZSA pro Fall über einen Zeitraum von sechs Jahren verglichen. Dazu werden im Folgenden die zentralen Kostenarten einzeln dargestellt.

#### 8.2.1.2.1 Personalaufwände

Die Personalaufwände im Status quo inklusive aller Personalnebenkosten beruhen auf den Jahresvollkostendurchschnittssätzen (JVKDS) der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt 2024.<sup>48</sup> Diese wurden um die relevanten Eingruppierungen in Entgeltgruppen für die Leistungen Wohngeld und Hundehaltung konkretisiert, die zur Errechnung der Referenzleistung herangezogen werden. Für die betrachteten Leistungen liegen die Eingruppierungen im Bereich E 7 bis E 9c. Aus dem Mittelwert der verschiedenen Besoldungen (je nach Eingruppierung pro Leistung) ergibt sich ein Durchschnittswert der Personalaufwände für die Referenzleistung. Dieser wird mit einem Produktivitätsfaktor von 0,85 multipliziert, der den zur Fallbearbeitung nutzbaren Anteil der Arbeitszeit widerspiegelt (bereinigt um z. B. Besprechungen oder Schulungen). Für die Berechnung der Personalaufwände in einem ZSA werden ebenfalls die JVKDS zugrunde gelegt und um weitere, bei einer GmbH übliche Nebenkosten, ergänzt.<sup>49</sup> Dies ist eine konservative Annahme im Kontext öffentlicher Verwaltung, da vergleichbare gebündelte Lösungen in der Privatwirtschaft und Industrie von größeren Einsparungspotenzialen im Personalbereich ausgehen. Zusätzlich werden Personalaufwände zur Leitung und Koordination in einem ZSA analog zu vergleichbaren Leitungsrollen in Bürger-, Standesämtern oder Wohngeldstellen einkalkuliert.

Neben der allgemeinen Betrachtung der JVKDS wurde im Modell die Effizienz der Fallbearbeitung analysiert. Die Pilotierung hat dabei eine potenzielle Verringerung der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer pro Fall in einem ZSA für die Leistungen Hundehaltung und Wohngeld um insgesamt circa 39 % belegt, was das grundsätzliche Effizienzpotenzial eines ZSA unterstreicht. Die Effizienzpotenziale bei Personalaufwänden entstehen unter anderem durch die Spezialisierung auf eine Leistung, denn bei wiederholter Bearbeitung vergleichbarer Fälle stellen sich Routinen und Lerneffekte ein.<sup>50</sup> In den befragten Kommunen übernehmen die Mitarbeitenden jedoch häufig wechselnde Aufgaben: Selbst innerhalb einer Leistung bestehen verschiedene Prüfschritte mit unterschiedlichen Vorgehensweisen, die teilweise durch Bürgeranfragen unterbrochen werden. In einem ZSA hingegen könnte eine Fokussierung auf eine einzelne Tätigkeit oder einen Prozessschritt (zum Beispiel die Vollständigkeitsprüfung bei Wohngeld) erfolgen, wodurch die Effizienzsteigerung durch solche Lernkurveneffekte zu erwarten sind. Auch werden Transport- und Liegezeiten reduziert. Die Effizienzpotenziale in einem ZSA, die sich aus optimierten Prozessen, Spezialisierung und verbesserter IT (wie die Anbindung von DMS/E-Akte und HKR) ergeben könnten, verstärken sich über die Jahre. Übliche Lernkurveneffekte liegen dabei je nach Leistung jährlich in einer Größenordnung von 10-15 %. Dabei wird davon ausgegangen, dass diese Effizienzgewinne nicht linear fortgesetzt werden, sondern ein stabiles weitgehend konstantes Effizienzniveau erreicht wird. Für

<sup>48</sup> Die modellierte Referenzleistung berücksichtigt ausschließlich Gehälter für Angestellte im öffentlichen Dienst, da für die zugrunde liegenden Leistungen keine beamtenrechtliche Qualifikation erforderlich ist.

<sup>49</sup> Kosten werden unter Annahme einer GmbH betrachtet, wie sie im Rahmen des Rechtsformvergleichs für ein ZSA hergeleitet wurde.

<sup>50</sup> Newell and Rosenbloom, *Mechanisms of skill acquisition and the law of practice*, 1981, online abrufbar unter: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203728178-1/mechanisms-skill-acquisition-law-practice-allen-newell-paul-rosenbloom>.



ein ZSA wird daher insbesondere zu Beginn ein steigender Effizienzfaktor<sup>51</sup> angenommen, da die Lernkurveneffekte in dieser Zeit am größten sind.

Es wird jedoch nicht davon ausgegangen, dass diese Effizienzpotenziale in der gesamten Arbeitszeit einer Vollzeitkraft im ZSA genutzt werden können. Analog zur Umsetzung der Leistungen in den Kommunen wird daher ein Produktivitätsfaktor von durchschnittlich 0,85 angesetzt. In den ersten Jahren des Betrachtungszeitraums wird dieser signifikant geringer kalkuliert (zum Beispiel 0,75 im Jahr 2026), um Aufwände für die zu Beginn erforderlichen Schulungsmaßnahmen und Einarbeitungszeiten zu berücksichtigen.

#### 8.2.1.2.2 Lizenzkosten<sup>52</sup> für Online-Dienste (Frontend)

Lizenzkosten für Online-Dienste werden im Status quo häufig individuell durch die Kommunen mit IT-Dienstleistern verhandelt. Für die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit wird ein monatlicher Durchschnittsbetrag für den Anschluss einer Institution (Kommune/ZSA) an den Online-Dienst angenommen. Eine vertiefende Analyse sollte die möglichen hohen Preisunterschiede bei verschiedenen Online-Diensten genauer betrachten.

Unter der Annahme, dass der Anschluss eines ZSA an den Online-Dienst die gleichen Kosten wie der Anschluss einer Kommune verursacht, könnte ein ZSA signifikante wirtschaftliche Vorteile bieten. So müssen nur noch einmal Lizenzgebühren für den Anschluss entrichtet werden, und nicht mehr von jeder Kommune einzeln.

#### 8.2.1.2.3 Lizenzkosten für Fachverfahren

Zur Abschätzung der Kosten eines Fachverfahrens, wurden die Lizenzkosten des Fachverfahrens DiWo genutzt. Hintergrund ist die umfassend verfügbare Datenlage sowohl auf Kommunal- als auch Landesebene. Unterschiedliche Fachverfahren haben häufig stark abweichende Kosten, weshalb eine weitere, vertiefte Analyse weiterer Fachverfahren als Vergleichswert herangezogen werden sollte. Da die Lizenzkosten für Fachverfahren nur einen geringen Anteil der Betriebskosten darstellen, haben die Abweichungen in den Lizenzkosten nur eine begrenzte Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit eines ZSA.

Generell könnten in einem ZSA ebenfalls hohe Effizienzpotenziale durch die Beschaffung von nur einer Lizenz für ein Fachverfahren bestehen. Bei der Leistung Wohngeld könnte bereits jetzt die zentrale Lösung auf Landesebene genutzt werden. Bei weiteren Fachverfahren, deren Lizenzverträge häufig individuell verhandelt werden, könnten in einem ZSA durch zentrale Beschaffung Mengenrabatte erzielt und die Kosten pro Fall weiter reduziert werden.

#### 8.2.1.2.4 Sonstige Betriebskosten

Da ein mögliches ZSA insbesondere für die Leistung Wohngeld zu Beginn noch Anträge in Papierform bearbeiten werden muss, wird von zusätzlichen Betriebskosten für Scannen ausgegangen. Verschiedene, marktübliche Lösungen für Scannen zeigen dabei deutliche wirtschaftliche Vorteile bei höheren Fallzahlen und gebündeltem Einsatz.

Darüber hinaus müsste beim Aufbau eines ZSA als GmbH für die erbrachten Leistungen 19 % Umsatzsteuer abgeführt werden. Diese wird in der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit auf die Betriebskosten pro Fall angesetzt.

<sup>51</sup> Ein Effizienzfaktor gibt an, wie viel effizienter ein Prozess durch Anpassungen und Lernkurveneffekte gestaltet werden kann, und hilft somit, die Kosteneinsparungen zu quantifizieren.

<sup>52</sup> Die Lizenzkosten sowohl für Online-Dienste als auch für Fachverfahren wurden im Modell bewusst vergleichsweise gering angesetzt, um eine belastbare und vorsichtige Kalkulationsgrundlage zu schaffen. Dies gilt auch für Kosten aus Schnittstellen und individuellen IT-Verträgen zu Fachverfahren und Online-Diensten, zu denen Hinweise auf teils höhere Aufwände auf kommunaler Ebene vorlagen.

### 8.2.1.3 Betrachtung der Nettoentwicklungskosten

Für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit eines ZSA sind neben den laufenden Betriebskosten auch die einmaligen Entwicklungskosten relevant, die nachfolgend aufgeführt werden.

Den Entwicklungskosten wird der sogenannte „Entwicklungsnutzen“ gegenübergestellt. Mit dem Entwicklungsnutzen sind Einsparungen gemeint, die sich aus vermeidbaren Investitionen der Kommunen oder des Landes ergeben, die durch ein ZSA nicht mehr notwendig sein könnten. So könnte ein ZSA Lösungen für E-Scannen – die ein ZSA als IT-Infrastruktur selbst benötigt – als Querschnittsleistung anbieten. Damit ließen sich entsprechende Investitionen der Kommunen einsparen.

Die Differenz aus Entwicklungskosten und Entwicklungsnutzen ergibt die Nettoentwicklungskosten.

Die Entwicklungskosten setzen sich wie folgt zusammen:

- **Personalaufwände** (gemäß JVKDS 2024<sup>53</sup>), einschließlich Geschäftsführung, Querschnittsaufgaben sowie Aufwendungen für Räumlichkeiten und sonstige übliche Personalnebenkosten;
- **Infrastrukturkosten**, darunter Konkretisierung der IT-Architektur, Anbindung bestehender IT-Lösungen zur Nachnutzung in einem ZSA sowie Optimierung der IT-Infrastruktur (zum Beispiel durch Anbindung von DMS/E-Akte und HKR).<sup>54</sup> Berücksichtigt sind zudem erste Aufwendungen für Automatisierung und KI sowie Arbeitsplatzkosten für Tests und Vorbereitung.
- **Sachkosten**, insbesondere für die Vertragsgrundlagen (unter anderem zur Gründung einer GmbH), die Erstellung der Schulungsunterlagen und Durchführung von Schulungen, Begleitung der Gremien. Ebenfalls enthalten sind die Aufwände für die Einbindung neuer Kommunen und Überführung neuer Leistungen in ein ZSA.

Erste Einschätzungen bezüglich der Entwicklungskosten und des oben beschriebenen Entwicklungsnutzens zeigen, dass die Nettoentwicklungskosten überwiegend im Jahr 2026 beim möglichen Aufbau eines ZSA entstehen. In den Folgejahren verlagert sich der Schwerpunkt der Aufwände auf die Übernahme neuer Leistungen in ein ZSA. Hinzu kommen einmalige Aufwände für das Onboarding neuer Kommunen in ein ZSA, die über den gesamten Betrachtungszeitraum anfallen. Diese Entwicklungskosten sinken jedoch sukzessive, da standardisierte Prozesse und erprobte Abläufe die Aufwände für jede zusätzliche Leistung sowie das individuelle Onboarding reduzieren.

Auf dieser Grundlage ergibt der Vergleich von Nettoentwicklungs- und durchschnittlichen Betriebskosten pro Fall in einem ZSA einen positiven Kapitalwert. Die Amortisation der Nettoentwicklungskosten kann nach circa drei bis vier Jahren erreicht werden, womit ein ZSA aus monetärer Sicht als **wirtschaftlich** einzustufen wäre.

<sup>53</sup> JVKDS der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt, 2024.

<sup>54</sup> Die Entwicklungskosten für die Optimierung von Infrastruktur berücksichtigen nicht die Weiterentwicklung der Online-Dienste und Fachverfahren, da diese in der Verantwortung der jeweiligen Betreiber liegt. Ein ZSA könnte hierzu jedoch Anforderungen einbringen.



## 8.2.2 Qualitative Betrachtung zur Wirtschaftlichkeit

### 8.2.2.1 Methodik und Annahmen

Neben der monetären Betrachtung wird der mögliche Aufbau eines ZSA qualitativ betrachtet. Die qualitative Betrachtung ist auf qualitativ-strategische und externe Effekte fokussiert, die sich nicht unmittelbar monetär quantifizieren lassen, aber maßgeblich zur Gesamtwirtschaftlichkeit eines ZSA beitragen.

Dabei bilden zwei grundlegende Annahmen die methodische Basis der Analyse:

- **Anpassung der Kriterien an den spezifischen Kontext eines ZSA:** Die Begriffe „IT-Maßnahme“ und „Behörde“ wurden bei den Bewertungskriterien und Optionsräumen durch „Maßnahme“ und „Öffentliche Verwaltung“ ersetzt, um dem spezifischen Kontext eines ZSA gerecht zu werden. Diese Anpassung stellt sicher, dass sich die relevanten Kriterien auf die gesamte öffentliche Verwaltung im Land Sachsen-Anhalt beziehen, da der mögliche Aufbau eines ZSA sowohl die Landes- als auch die Kommunalebene betrifft.
- **Berücksichtigung wachsende Digitalrendite:** In der monetären Betrachtung wird die durch einen verbesserten IT-Einsatz – wie zum Beispiel die Anbindung von DMS und HKR-System und erste Automatisierungen – und effizientere Fallbearbeitung erzielte Digitalrendite eines ZSA berücksichtigt. Durch den breiten Einsatz von Automatisierungslösungen und Einführung von KI kann das Potenzial für eine wachsende Digitalrendite weiter steigen. Dieses wird zunächst qualitativ berücksichtigt, da eine genaue monetäre Bemessung aktuell noch nicht möglich ist.

Die qualitative Betrachtung umfasst – angelehnt an das WiBe-Fachkonzept 5.0 – zwei Dimensionen: **qualitativ-strategische Bedeutung** der Maßnahme und **externe Effekte** für den Kunden. Für beide Dimensionen werden jeweils zehn Kriterien auf einer Skala von null bis zehn bewertet, nach den im Fachkonzept empfohlenen Gewichtungen verrechnet und in zwei Indexwerte von null bis 100 überführt: den Qualitätswert (qualitativ-strategisch) und den Externwert (externe Effekte). Indexwerte ab 50 gelten dabei als wirtschaftlich. Weitere Details zur Methodik finden sich im Anhang B.2.

### 8.2.2.2 Qualitativ-strategische Betrachtung

Die Auswertung der zehn qualitativ-strategischen Kriterien ergibt einen Qualitätswert von 60. Damit liegt der mögliche Aufbau eines ZSA klar über dem Schwellenwert von 50 Punkten für die Wirtschaftlichkeit (siehe folgende Abbildung).

Datenpunkt	Gewichtung	Punkte	Summe
Bedeutung für die IT-Strategie der Kommune	10	4	40
Nachnutzung bereits vorhandener Technologien	10	9	90
Plattform-/Herstellerunabhängigkeit	10	0	0
Qualitätsverbesserung bei der Aufgabenabwicklung	15	2	30
Verkürzung der Durchlaufzeit	15	8	120
Einheitliches Verwaltungshandeln	5	10	50
Imageverbesserung	5	4	20





Informationsbereitstellung und Unterstützung der Entscheidungsträger	15	10	150
Attraktivität der Arbeitsbedingungen	10	8	80
Qualifikationssicherung/-erweiterung	5	4	20
<b>Gesamtsumme</b>			<b>600</b>
<b>Qualitätswert</b>			<b>60</b>

Abbildung 17: Berechnung der qualitativ-strategischen Bedeutung eines ZSA

Zwei von zehn Kriterien wurden mit der Maximalpunktzahl bewertet. Besonders relevant ist dabei das Kriterium „Informationsbereitstellung und Unterstützung der Entscheidungsträger“: Ein ZSA kann durch die Messung und Betrachtung der gebündelten Leistungen neue Einblicke in das Verwaltungshandeln (zum Beispiel Durchsatz, Herausforderungen im Prozessablauf) liefern, die fundierte Entscheidungen ermöglichen. Dieses Kriterium fließt mit einem Gewichtungsfaktor von 15 in die Bewertung ein und trägt so maßgeblich zur positiven Einordnung der Wirtschaftlichkeit eines ZSA bei. Diese Bewertung spiegelt ähnlich positive Einschätzungen in der Privatwirtschaft wider (zum Beispiel 74 % der Unternehmen sehen zentrale Service-Einheiten als Möglichkeit zur Steigerung der Transparenz).<sup>55</sup>

Die Bewertung weiterer Kriterien wird in Anhang B.2 erläutert.

#### 8.2.2.3 Betrachtung der externen Effekte

Auch bei den externen Effekten ergibt sich mit einem Externwert von 74 – deutlich über dem Schwellenwert – eine positive Einschätzung zur Wirtschaftlichkeit eines ZSA aus qualitativer Sicht (siehe folgende Abbildung).

Datenpunkt	Gewichtung	Punkte	Summe
Dringlichkeit aus Nachfrage (Intensität)	10	6	60
Realisierung eines einheitlichen Zugangs	10	10	100
Erhöhung der Verständlichkeit und Transparenz	5	8	40
Hilfefunktion zur Unterstützung des externen Kunden	5	8	40
Nutzen durch die zeitnahe und vollständige Verfügbarkeit der Information	10	10	100
Wirtschaftlicher Nutzen für den Kunden	25	8	200
Folgewirkungen für den Kommunikationspartner	10	4	40
Auswirkung der Beschleunigung von Verwaltungsentscheidungen für Externe	10	6	60
Verbesserung/Erweiterung des Dienstleistungsangebotes	5	8	40
Nachnutzung von Projektergebnissen	10	6	60
<b>Gesamtsumme</b>			<b>740</b>
<b>Externwert</b>			<b>74</b>

Abbildung 18: Berechnung der externen Effekte eines ZSA

<sup>55</sup> PwC, *Shared Services: Multiplying Success*, Juli 2016, als PDF abrufbar unter: <https://www.pwc.at/de/publikationen/financial-services/shared-services-multiplying-success.pdf>.



Zwei Kriterien wurden mit der höchsten Punktzahl bewertet, da ein ZSA einheitliche Zugänge zu zentralen IT-Lösungen ermöglicht, wie etwa zu Registern wie bei Hundehaltung und transparente Informationen zu der Fallbearbeitung für Kommunen bereitstellen kann. Stark bewertet wurde zudem das Kriterium „Wirtschaftlicher Nutzen für den Kunden“. Als Kunden gelten in diesem Zusammenhang die Kommunen, die ein ZSA *freiwillig* zur Entlastung nutzen. Durch die Erbringung von Leistungen in einem ZSA können Einsparungen von etwa 39 % pro Fall gegenüber den aktuellen Betriebskosten der Kommunen erzielt werden (siehe dazu die monetäre Betrachtung in Kapitel 8.2.1).

Die Bewertung weiterer Kriterien wird in Anhang B.2 erläutert.

### 8.3 Finanzierungsmodell

---

#### **FN2 — Wie könnte sich ein ZSA kurz-, mittel- und langfristig finanzieren?**

---

Zur Finanzierung eines ZSA bestehen grundsätzlich verschiedene, kombinierbare Möglichkeiten: die Finanzierung aus Landesmitteln, aus Gebühreneinnahmen und aus Mitteln der Kommunen in Abhängigkeit ihrer Nutzung eines ZSA. Aus regulatorischer Sicht sind alle Optionen umsetzbar, unterscheiden sich jedoch in ihrer praktischen Realisierbarkeit und Wirkung.

Kurzfristig erscheint eine Finanzierung über Landesmittel – sowohl als Anschubfinanzierung als auch zur teilweisen Deckung der Betriebskosten zu Beginn eines ZSA – wirtschaftlich sinnvoll, um die strukturelle Etablierung eines ZSA zu ermöglichen und die Beteiligung der Kommunen zu fördern. Mittel- bis langfristig werden sich die Kommunen zumindest anteilig an der Finanzierung über Gebühren oder direkte Mittelflüsse beteiligen müssen, sofern die durch ein ZSA geschaffenen Freiräume haushaltswirksam genutzt und in den kommunalen Haushaltsplanungen abgebildet werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich ein gestufter Finanzierungsansatz, bei dem das Land Sachsen-Anhalt zunächst die Hauptlast trägt und sukzessive weitere Finanzierungsquellen erschlossen werden.

Nachfolgend werden sämtliche Finanzierungsoptionen detailliert dargestellt und hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit und Wirkung bewertet. Darüber hinaus könnte eine Möglichkeit zur Nutzung von Fördermitteln oder -programmen zum Beispiel des Bundes oder der EU bestehen. Diese werden hier nicht genauer betrachtet.

#### **8.3.1 Landesmittel**

Ein ZSA könnte durch Landesmittel finanziert werden. Dies ist ein bereits seit langem etabliertes Verfahren. In der Regel erfolgen die Übertragungen von Landesmitteln zunächst aus dem allgemeinen Steuerverbund – also aus der Verteilung von Steuereinnahmen, an denen das Land Sachsen-Anhalt und Gemeinden bzw. Gemeindeverbände gemeinsam ertragsberechtigt sind.<sup>56</sup> Hierbei stellt das Land Sachsen-Anhalt den Gemeinden und Gemeindeverbänden direkt einen bestimmten Vomhundertsatz seines Anteils an der Einkommensteuer, der Körperschaftssteuer, der Umsatzsteuer und der Gewerbesteuerumlage zur Verfügung. Denkbar wäre grundsätzlich, dass solche Landesmittel auch zweckgebunden einem ZSA zur Verfügung gestellt würden. In der Praxis könnte dies jedoch zu Fragen der

---

<sup>56</sup> Alternative Finanzierungsquellen für kommunale Aufgaben und Vorhaben können zum Beispiel (zweckgebundene) Fördermittel, Gebühren, Beiträge oder Drittmittel (zum Beispiel der EU) umfassen. In diesem Kapitel wird nur auf die für ein ZSA relevanten Finanzierungsoptionen eingegangen.



Gleichbehandlung führen, solange nicht alle Kommunen die Leistungen eines ZSA in gleichem Umfang nutzen.

Daher sind für ein ZSA mit freiwilliger Beteiligung der Kommunen Mittel außerhalb des allgemeinen Steuerverbands als einschlägiger zu betrachten. Hierbei gewährt das Land Sachsen-Anhalt Mittel für eine Reihe von Einzelzwecken im Rahmen von Aufgaben und Zuständigkeiten nach Maßgabe des Landeshaushalts.

Aus Sicht der Machbarkeitsstudie erscheint es zielführend, dass das Land Sachsen-Anhalt den Aufbau eines ZSA durch Landesmittel im Sinne einer Anschubfinanzierung unterstützt. Die initiale Finanzierung durch das Land Sachsen-Anhalt würde nicht nur die strukturelle Etablierung erleichtern und beschleunigen, sondern auch die Akzeptanz und Beteiligung der Kommunen fördern.

Gerade in den ersten Jahren des Betriebs eines ZSA könnte es außerdem zielführend sein, dass das Land Sachsen-Anhalt auch die Betriebskosten durch Landesmittel zumindest teilfinanziert. Dies würde Einstiegshürden für Kommunen senken, insbesondere da Kommunen neue Ausgaben nicht kurzfristig in ihre Haushalte einplanen können. Haushaltszyklen und Genehmigungsprozesse erfordern Vorlaufzeiten, sodass eine finanzielle Unterstützung des Landes bei den Betriebskosten der ersten Kommunen die notwendige Flexibilität schaffen könnte, um eine breite Beteiligung sicherzustellen und ein ZSA nachhaltig zu etablieren.

### **8.3.2 Gebühren**

Bezüglich der Gebühreneinnahmen aus Leistungen sind zwei Anforderungen zentral: Erstens müssen aktuell gebührenfreie Leistungen für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen auch weiterhin gebührenfrei bleiben. Zweitens muss sichergestellt werden, dass Kommunen durch die Nutzung eines ZSA finanziell nicht schlechter gestellt werden.

Nach § 1 Abs. 1 des VwKostG LSA werden für Amtshandlungen in Angelegenheiten der Landesverwaltung und im übertragenen Wirkungskreis der Gebietskörperschaften Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben, wenn die Beteiligten zu der Amtshandlung Anlass gegeben haben. Die Gebühren sind gemäß § 3 VwKostG LSA nach dem Verwaltungsaufwand, dem Wert des Gegenstands der Amtshandlung sowie dem Nutzen oder der Bedeutung für den Gebührenschuldner zu bemessen. Gemäß § 4 VwKostG LSA steht das Gebührenaufkommen grundsätzlich der Körperschaft zu, deren Behörde oder Organ die Amtshandlung vornimmt – im Falle eines Bescheiderlasses im Namen der Kommune also der jeweiligen Kommune.

Damit ist ein ZSA nach aktueller Rechtslage nicht berechtigt, im eigenen Namen Gebühren geltend zu machen, wenn es im Namen der Kommune tätig wird. Eine Beteiligung eines ZSA am Gebührenaufkommen wäre jedoch über § 4 Abs. 2 VwKostG LSA möglich, sofern das Land Sachsen-Anhalt per Verordnung bestimmt, dass Körperschaften, deren Dienststellen wesentlich bei der Vorbereitung der Amtshandlung mitgewirkt haben, beteiligt werden. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass Kommunen dann als Gesellschafter eines ZSA auch mittelbar von den Gebühreneinnahmen profitieren könnten, wenn ein ZSA am Gebührenaufkommen beteiligt wird.

Denkbar ist zudem, dass ein ZSA im Namen der Kommunen Gebühren einziehen könnte (Inkasso) oder dass Gebührenansprüche an ein ZSA abgetreten werden. Eine Verwaltungsvollstreckung durch ein ZSA ist hingegen ausgeschlossen, da es nach dem VwVG LSA keine bestimmte Vollstreckungsbehörde ist.



Im Hinblick auf die vom Land Sachsen-Anhalt festzulegenden Gebühren kommt in Betracht, dass einerseits die Entlastung der Kommunen durch ein ZSA berücksichtigt werden muss, andererseits die Kosten der Inanspruchnahme eines ZSA durch die Kommunen Berücksichtigung finden muss. Ist für den Ansatz einer Gebühr durch die Gebührenordnung ein Rahmen bestimmt, so müsste die Kommune, soweit sie Leistungen eines ZSA in Anspruch nimmt, die Kosten dieser bei der Bestimmung der Gebühr berücksichtigen.

Die bisherige Fassung des VwKostG bietet indes keinen Raum, bei der Festlegung der Gebühren oder des Gebührenrahmens Aufwendungen des Landes für ein ZSA zu berücksichtigen.

Nach einer erfolgreichen Anlaufphase erscheint es sachgerecht, dass ein ZSA auch finanziell am Gebührenaufkommen beteiligt wird – und zwar entsprechend des jeweils erbrachten Leistungsumfangs. Eine solche Beteiligung würde die wirtschaftliche Tragfähigkeit eines ZSA stärken. Eine entsprechende Verordnung des Landes könnte sicherstellen, dass die Beteiligung eines ZSA transparent und leistungsbezogen erfolgt, ohne die Kommunen finanziell zu benachteiligen. Gleichzeitig würde dies die kommunale Mitverantwortung als Gesellschafter stärken und Anreize für eine bedarfsgerechte Nutzung der Leistungen eines ZSA schaffen.

### **8.3.3 Mittel der Kommunen**

Eine aktive finanzielle Beteiligung der Kommunen am ZSA ist essenziell, auch wenn das Land Sachsen-Anhalt gegebenenfalls initial eine Anschubfinanzierung übernehmen sollte. Aus regulatorischer Sicht bestehen keine Einwände gegen eine kommunale Finanzierung. Bei der Ausgestaltung der Modelle ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Kommunen bei der Beauftragung eines ZSA haushaltsrechtlichen Grundsätzen unterliegen. Die Beauftragung eines ZSA müsste daher immer auch dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen, sodass indirekt ein Zusammenhang zwischen den aufgewendeten Finanzmitteln und den tatsächlichen Einsparungen anzustreben ist.


Denkbar wäre zum einen eine allgemeine institutionelle Finanzierung durch die Kommunen, sodass unabhängig von einer Inanspruchnahme von Leistungen die Kommunen den Bestand und den Betrieb eines ZSA finanzieren könnten. Zum anderen ist es auch möglich, dass die Kommunen ein ZSA abhängig von der Inanspruchnahme, etwa vergleichbar mit einem Entgelt für die Erledigung von Verwaltungsaufgaben, bezahlen (Pay-per-Use-Modelle). Da dieser Finanzierung ein Leistungsaustausch zugrunde liegt, ist es naheliegend, dass es sich um umsatzsteuerpflichtige Leistungen handelt.<sup>57</sup>

Auch wenn die Finanzierung eines ZSA durch die Kommunen regulatorisch grundsätzlich möglich wäre, erscheint diese Option unter praktischen Gesichtspunkten erst mittelfristig realisierbar. Die Haushaltslage vieler Kommunen ist angespannt, und gerade diese Engpässe sollten durch die Einrichtung eines ZSA adressiert werden. Zusätzliche Mittel für eine institutionelle oder leistungsbezogene Finanzierung sind in den kommunalen Haushalten aktuell nicht flächendeckend vorhanden. Erst wenn die durch ein ZSA geschaffenen Freiräume haushaltswirksam genutzt und in den kommunalen Haushaltsplanungen abgebildet werden können, wird eine eigenständige Finanzierung durch die Kommunen realistisch.

---

<sup>57</sup> Siehe dazu die steuerrechtlichen Ausführungen im Unterkapitel 4.2.5.

## 8.4 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

- 
- Das Sachsen-Anhalt-Modell ist aus monetärer Sicht als wirtschaftlich einzustufen und weist einen positiven Kapitalwert auf. Der Punkt der Amortisation der Nettoentwicklungskosten – die hier als Differenz zwischen Entwicklungskosten und Entwicklungsnutzen verstanden werden – könnte nach drei bis vier Jahren erreicht werden.
  - Die Wirtschaftlichkeit des Sachsen-Anhalt-Modells wurde unter Berücksichtigung qualitativer Kriterien bestätigt: Der Qualitätswert von 60 und der Externwert von 74 liegen deutlich über dem im WiBe-Fachkonzept 5.0 empfohlenen Schwellenwert von 50. Ausschlaggebend hierfür sind unter anderem einheitliche Prozessstandards und Zugänge zu den IT-Lösungen, die Möglichkeit zur Nachnutzung bestehender Technologien, eine verbesserte Informationsbereitstellung durch schnell verfügbare Daten sowie die aus der Bündelung resultierende Entlastung der Kommunen.
  - Kurzfristig erscheint eine Finanzierung des Sachsen-Anhalt-Modells durch Landesmittel wirtschaftlich sinnvoll. Mittel- bis langfristig kann eine Finanzierung über Gebühren oder – bei nachweisbarer und haushaltswirksamer Entlastung – durch direkte Beteiligung der Kommunen in Betracht gezogen werden.

## 9 Ausblick

Die Machbarkeitsstudie zeigt, dass das Sachsen-Anhalt-Modell in den Machbarkeitsdimensionen Regulatorisch, Fachlich-Prozessual, Personell, IT und Finanziell umsetzbar ist und Kommunen signifikant entlasten könnte. Die elf umsetzbaren Leistungen sollten zur schnellen Realisierung nicht gleichzeitig, sondern – wie in ähnlichen Projekten üblich – in einem schrittweisen Vorgehen in ein ZSA überführt werden.

Zunächst sollte ein ZSA die bereits pilotierten Leistungen Wohngeld und Hundehaltung aufnehmen. Bei Wohngeld ist das Potenzial zur Entlastung der Kommunen besonders hoch. Bei Hundehaltung könnte die schnelle Entlastung vieler Kommunen erreicht werden. Für diese Leistungen könnten folgende nächste Schritte zum Aufbau eine ZSA erfolgen:

- Regulatorisch: Festlegung einer Rechtsform und Gründung zum Beispiel einer GmbH sowie Vorbereitung vertraglicher Grundlagen zur Leistungserbringung zwischen ZSA und Kommunen
- Fachlich-Prozessual: Weitere Konkretisierung der Leistungen eines ZSA anhand der genauen Bedarfe der Kommunen (zum Beispiel fachliche Schnittstellen, Personalumfang, Service-Level)
- Personell: Vorbereitung der Personalgewinnung sowie Schulungen der Mitarbeitenden des ZSA für Wohngeld und Hundehaltung (gegebenenfalls mit Erprobung ähnlich zur Pilotierung)
- IT: Prüfung bestehender oder in Freigabe befindlicher Online-Dienste und Fachverfahren sowie weiterer Lösungen wie E-Akten und Entwicklung einer Zielarchitektur
- Finanziell: Sicherstellung der Anschubfinanzierung zum Aufbau eines ZSA

Die Einbindung der Kommunen ist ein zentraler Erfolgsfaktor bei den nächsten möglichen Schritten für den Aufbau eines ZSA. Dabei ist weiterhin die bedarfsorientierte Entwicklung von Leistungen entlang der Präferenzen der Kommunen wichtig. Des Weiteren ist eine enge Abstimmung mit den relevanten Stakeholdern auf Landes- und Bundesebene sinnvoll.

Nach der Umsetzung der ersten Leistungen könnte in einem nächsten Schritt eine Skalierung der Anzahl der Leistungen sowie die Anzahl der beteiligten Kommunen erhöht werden. Zudem sollten vermehrt Potenziale für Automatisierung und KI genutzt werden. Somit könnten die in einem ersten Schritt umgesetzten Lösungen Wohngeld und Hundehaltung optimiert werden und den Kommunen auch weitere zusätzliche Leistungen zur Verfügung gestellt werden. Dies könnte zu einer weiteren spürbaren Entlastung beitragen.



## 10 Anhang

### Anhang A: Details Machbarkeitsdimension Regulatorisch

#### A.1 Zweckverband und Zweckvereinbarung

Die Untersuchung hinsichtlich der Geeignetheit als Rechtsform für ein ZSA hat ergeben, dass die Möglichkeiten, die das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG-LSA) bereithält, weniger gut geeignet sind als eine GmbH. Dies gilt sowohl für die Option Zweckverband als auch für die Option Zweckvereinbarung. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 des GKG-LSA können sich Kommunen zur gemeinsamen Erfüllung *einzelner Aufgaben* zu einem Zweckverband zusammenschließen. Es wäre somit nicht möglich, einen einzigen Zweckverband zu gründen, in dem zahlreiche Aufgaben gebündelt werden, wie dies für ein ZSA vorgesehen ist. Vielmehr wäre es erforderlich, mehrere Zweckverbände zu gründen. Ein solches Nebeneinander von Zweckverbänden wäre indes in operativer Hinsicht ungünstig. Insbesondere könnte es dazu kommen, dass die Zweckverbände bei der Akquisition von Personal miteinander konkurrieren. Ein ZSA versucht eine solche mögliche Konkurrenz mit den Kommunen um Fachkräfte auszuschließen (siehe dazu Kapitel 6).

Zudem müssen in einem Zweckverband die Kommunen die Mehrheit der Verbandsmitglieder stellen (§ 6 Abs. 1 Satz 4 GKG-LSA). Das Land Sachsen-Anhalt wäre also, wenn man davon ausgeht, dass es Mitglied eines solchen Zweckverbands werden kann (§ 6 Abs. 1 Satz 2 GKG-LSA), in der Minderheit. Dies widerspräche dem Ansatz des Projekts, dass das Land Sachsen-Anhalt die Kommunen entlastet, eine koordinierende Funktion einnimmt und aufgrund seiner institutionellen Beteiligung auch entsprechende Finanzmittel in die gemeinsam gehaltene Institution gibt.

Schließlich könnte ein Zweckverband im Gegensatz zu einer GmbH die Mitarbeitenden nicht tarifunabhängig bezahlen – dies wäre insbesondere bei der Akquisition von IT-Fachkräften eine nicht zu unterschätzende Herausforderung. Darüber hinaus kann die Beteiligung der Kommunen im Falle eines Zweckverbands nicht so flexibel und effizient wie bei einer GmbH gestaltet werden. Zudem besitzt ein Zweckverband weniger Flexibilität für Anpassungen bei Veränderung der Aufgaben oder dem Hinzukommen neuer Aufgaben. Des Weiteren würde ein Zweckverband nicht die gewünschte Skalierbarkeit aufweisen. Schließlich wäre das Risiko der einzelnen Kommunen, für Verbindlichkeiten in Anspruch genommen zu werden, bei der Beteiligung an einem Zweckverband deutlich größer als bei der Beteiligung an einer GmbH.

Auch eine Zweckvereinbarung ist nicht gleichermaßen geeignet, den öffentlichen Zweck zu erfüllen. Nach derzeitiger Gesetzeslage wäre es nicht möglich, eine Zweckvereinbarung zu schließen, bei der das Land Sachsen-Anhalt Vertragspartner ist. Nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut des § 3 Abs. 1 Satz 1 GKG-LSA können nur Kommunen, Anstalten des öffentlichen Rechts und Zweckverbände eine Zweckvereinbarung schließen. Um eine Beteiligung des Landes zu ermöglichen und die Kommunen so bestmöglich zu unterstützen, müsste zunächst das Gesetz angepasst werden. Dieses Erfordernis ist aber mit dem Ziel des Projekts, für eine kurzfristige Entlastung der Kommunen zu sorgen, nicht vereinbar.

Auch bei einer Zweckvereinbarung bestünde keine Möglichkeit, die Mitarbeitenden übertariflich zu vergüten. Ebenso wären – wie bei einem Zweckverband – die Möglichkeiten des Landes, gestaltend tätig zu werden und finanzielle Mittel bereitzustellen, beschränkt. Auch wäre eine Skalierbarkeit bei einer Zweckvereinbarung nicht gegeben.



Letztlich ist festzustellen, dass die beiden Optionen des GKG-LSA (Zweckverband und Zweckvereinbarung) weniger gut geeignet sind, die spezifischen Ziele, die mit einem ZSA verfolgt werden, zu erfüllen, als die Option der Gründung einer GmbH. Die Umsetzung auf der Basis des GKG-LSA ermöglicht nicht die Zusammenarbeit, die das Land Sachsen-Anhalt in Bezug auf Unterstützung und Steuerung anstrebt, da die kommunale Verwaltung Unterstützung in Form gemeinsamer Infrastruktur, allgemeiner Standards und Basisdienste fordert. Die Optionen Zweckverband und Zweckvereinbarung scheinen daher nicht geeignet, um die Ziele des Landes Sachsen-Anhalt mit dessen Ressourcen zu erreichen. Selbstverständlich bleibt es jedoch Kommunen, die sich nicht an einem freiwilligen ZSA beteiligen möchten, unbenommen, die Möglichkeiten, die das GKG-LSA bietet, zu nutzen und sich selbstständig zu organisieren.

## A.2 Allgemeiner Überblick zur GmbH und AöR

### *GmbH*

Die GmbH ist eine JPP, die zu den Kapitalgesellschaften gehört. Die GmbH gilt als Handelsgesellschaft im Sinne des Handelsgesetzbuchs (HGB). Die regulatorischen Grundlagen finden sich im GmbHG. Danach lässt sich Folgendes feststellen:

- Die GmbH wird durch eine oder mehrere Personen durch einen **Gesellschaftsvertrag** gegründet. Er bedarf der notariellen Form. Die Gesellschaft ist beim zuständigen Amtsgericht zur Eintragung in das Handelsregister anzumelden. Auf der Ebene der Gesellschafter (Anteilseigner) können sich Änderungen ergeben, das heißt, es können Gesellschafter kommen und gehen.
- Die GmbH als solche hat selbständig ihre **Rechte und Pflichten**; sie kann Eigentum und andere dingliche Rechte an Grundstücken erwerben, vor Gericht klagen und verklagt werden.
- Das **Stammkapital** der Gesellschaft beträgt mindestens 25.000 Euro. Für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft haftet den Gläubigern derselben nur das Gesellschaftsvermögen (**beschränkte Haftung**). Die Beschlüsse der Gesellschafter werden in Versammlungen gefasst (sog. Gesellschafterversammlungen). Die GmbH ist zu einem Jahresabschluss und einem Lagebericht verpflichtet.
- Die GmbH regelt ihre inneren Angelegenheiten durch eine **Satzung**. Sie muss einen oder mehrere Geschäftsführer haben. Sie wird durch diese gerichtlich und außergerichtlich vertreten. Ein **Aufsichtsrat** ist vom Gesellschaftsrecht nicht vorgeschrieben, kann aber bei Gesellschaften, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, auf der Grundlage anderer (interner) Vorgaben oder Vorschriften notwendig sein.

Daneben gibt es auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene teilweise Kodizes und ähnliche Regelwerke, die Vorgaben hinsichtlich der Unternehmens- und Beteiligungsführung enthalten und bei der konkreten Ausgestaltung der GmbH zum Tragen kommen können. Hier sind auf Bundesebene die „Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ (Public Corporate Governance Kodex – PCGK) und für Sachsen-Anhalt das Handbuch für das Beteiligungsmanagement (Beteiligungshandbuch) zu nennen. Hinsichtlich der hieraus für die Governance einer GmbH resultierenden zentralen Aspekte wird auf die Ausführungen in Anhang A.7 Governance der GmbH verwiesen.



Zudem muss für die haushaltsrechtliche Rechtfertigung des Landes gewährleistet sein, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht, soweit nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden. Hierbei richtet sich der Nachhaltigkeitsbericht von kleinen und mittelgroßen Unternehmen allein nach dem Gesellschaftsvertrag, soweit nicht gesetzliche Vorschriften unmittelbar anwendbar sind. Der Jahresabschluss und der Lagebericht müssen also auch dann nach den Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden, wenn es sich bei einem ZSA nicht um eine große Kapitalgesellschaft handelt.

### *AöR*

Die AöR ist eine mit einer öffentlichen Aufgabe betraute juristische Person des öffentlichen Rechts, die sachlich Mittel und Personal bündelt. Anders als auf kommunaler Ebene, gibt es weder auf Bundes- noch auf Landesebene – das heißt auch nicht auf Ebene des Landes Sachsen-Anhalt – ein Gesetz, das Gründung und Führung von Anstalten öffentlichen Rechts regelt. Stattdessen ergibt sich der Rechtsrahmen für eine AöR des Bundes und der Länder insbesondere aus Rechtsprechung und Gewohnheitsrecht.

Danach lässt sich Folgendes feststellen:

- Die AöR wird **durch Gesetz oder auf Grundlage eines Gesetzes** gegründet. Nach ihren Trägern werden Bundes-, Landes- und kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts unterschieden. Es ist grundsätzlich auch möglich, eine AöR zu gründen, deren Träger Kommunen und das Bundesland, in dem sie sich befinden, sind.
- Es werden voll rechtsfähige, teilrechtsfähige und nichtrechtsfähige Anstalten unterschieden, wobei die **voll rechtsfähige AöR** den Normalfall darstellt.
- Die Träger sind verpflichtet, die Anstalt mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen finanziellen Mittel auszustatten (**Anstaltslast**). Dieser Verpflichtung wird regelmäßig durch Bildung eines Stammkapitals erfüllt. Zudem haften die Träger für Verbindlichkeiten der Anstalt subsidiär grundsätzlich unbegrenzt (**Gewährträgerhaftung**).
- Die AöR regelt ihre inneren Angelegenheiten durch Satzung. Organe sind zumeist der Vorstand und ein Verwaltungsrat.

Die Vorgaben hinsichtlich der Unternehmens- und Beteiligungsführung, die sich wie oben im Rahmen der GmbH bereits angesprochenen aus Kodizes und anderem ergeben, sind in der Regel auch auf die AöR übertragbar. Für das Beteiligungshandbuch Sachsen-Anhalts ergibt sich dies aus Ziffer 2 der Einleitung mit der Einschränkung, dass die Vorgaben nur für die Bereiche greifen (können), die nicht gesetzlich geregelt sind und insofern Gestaltungsmöglichkeiten bieten.

### *KITU*

Gemäß § 2 der Satzung der KITU besteht deren Zweck in der „umfassenden Unterstützung ihrer Mitglieder zur wirtschaftlichen Versorgung mit IT-Dienstleistungen und IT-Lieferungen“ und ist auf die „Förderung der durch die Mitglieder verfolgten öffentlichen Zwecke durch einen gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb“ ausgerichtet. Der Gesellschaftszweck ist somit vorrangig auf IT-spezifische Aufgaben ausgelegt. Der deutlich weiter gefasste Aufgabenbereich des ZSA – insbesondere die aktive Bündelung, Neugestaltung und eigenständige Erbringung von Verwaltungsleistungen und -prozessen – wäre hiervon nicht erfasst und



müsste daher ausdrücklich in der Satzung ergänzt werden. Eine solche Erweiterung würde den Charakter der KITU als primär auf IT-Beschaffung ausgerichtete Einkaufsgenossenschaft grundlegend verändern.

Die erforderliche Erweiterung des Gesellschaftszwecks setzt eine Satzungsänderung voraus. Gemäß §§ 29, 30 der Satzung der KITU ist hierfür eine qualifizierte Mehrheit von drei Vierteln der gültig abgegebenen Stimmen der Mitglieder in der Generalversammlung erforderlich.

Dem Land gestattet die Mitgliedschaft in der KITU die Herstellung eines Inhouse-Verhältnisses mit den Genossen aus der kommunalen Familie, womit es diesen insbesondere Einer für Alle (EfA)-Dienste vergaberechtsfrei zur Nachnutzung zur Verfügung stellen kann. Die KITU ist jedoch als Einkaufsgenossenschaft primär auf die zentrale IT-Beschaffung für Kommunen spezialisiert und übernimmt keine Aufgaben im Bereich der direkten Leistungserbringung oder Prozessgestaltung.

Im Gegensatz dazu verfolgt ein ZSA einen grundlegend anderen Ansatz: Es soll nicht die Beschaffung, sondern die Umsetzung von Verwaltungsleistungen sicherstellen und dafür Prozesse aktiv bündeln, neu konzipieren und weiterentwickeln. Eine eigenständige neue Organisationsform bietet die Möglichkeit, die Aufgaben des ZSA klar von reinen Beschaffungsaufgaben zu trennen und die notwendige Flexibilität für die Entwicklung neuer, standardisierter Prozesse zu gewährleisten. Darüber hinaus sind nicht alle Kommunen in Sachsen-Anhalt Mitglieder der KITU, was die allgemeine Anwendbarkeit einschränkt. Inwiefern für eine entsprechende Weiterentwicklung der KITU eine notwendige Mehrheit in der Genossenschaftsversammlung zeitnah in Aussicht stünde, kann im Rahmen dieser Studie nicht abschließend bewertet werden – jedenfalls ist sie nicht als von vornherein gegeben anzusehen.

Eine Veränderung der Mitgliederstruktur der KITU – etwa zugunsten einer Integration des ZSA – ist grundsätzlich möglich, da § 3 der Satzung die Aufnahme von Gebietskörperschaften als neue Mitglieder ausdrücklich vorsieht. Ein gebundener Anspruch auf Aufnahme besteht jedoch nicht.

Die erforderlichen Prozesse zur Umsetzung der notwendigen Satzungsänderungen, die möglicherweise selbst wieder Anzeigepflichten der Kommunen gegenüber deren Kommunalaufsichtsbehörden hervorrufen könnten, erfordern einen nicht unerheblichen zeitlichen Vorlauf (erfahrungsgemäß mindestens rund sechs Monate). Im Falle einer „Anschubfinanzierung“ des Landes zur Förderung des ZSA als Teil der KITU müsste zudem im Hinblick auf Art. 108 AEUV eine beihilferechtliche Prüfung vorgenommen werden.

Die Nutzung der KITU als Vehikel für ein ZSA ist deshalb nicht als zweckmäßig anzusehen. Eine mögliche sinnvolle Zusammenarbeit sowie klare Aufgabenabgrenzung zwischen KITU und einem ZSA sollte im weiteren Projektverlauf genauer geprüft werden.

### **A.3 Notwendigkeit einer VA-Befugnis**

Ein ZSA kann sowohl mit als auch ohne VA-Befugnis ausgestattet werden.

VA-Befugnis meint die Befugnis, VA, wie etwa einen Bescheid, durch den Wohngeld gewährt wird, *im eigenen Namen* und eigenverantwortlich zu erlassen. Dies umfasst auch die Verantwortlichkeit für die Durchführung etwaiger Rechtsbehelfsverfahren oder gerichtlicher Verfahren.



Der Begriff VA ist in § 35 Satz 1 VwVfG legaldefiniert als jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

### *Einordnung der 15 analysierten Verwaltungsleistungen*

Nicht alle der 15 im Rahmen der Machbarkeitsstudie analysierten Leistungen erfordern den Erlass eines VA.

Keiner VA-Befugnis bedarf es, wenn keine Regelung erfolgt, sondern nur vorbereitende Tätigkeiten oder Realakte, also Handlungen mit nur tatsächlichem Effekt ausgeführt werden. So bedarf die Aufnahme eines Sachverhalts oder die Annahme eines Antrags und die Prüfung dessen auf Vollständigkeit keiner VA-Befugnis. Ebenso bedarf die Bestätigung einer Meldung oder die Erteilung einer Auskunft keiner VA-Befugnis, da die Bestätigung oder Meldung keine Regelung darstellen.

Bei zehn der untersuchten 15 Verwaltungsleistungen sieht die gesetzliche Grundlage nicht den Erlass eines VA vor (siehe folgende Abbildung).

	Leistung	Einschlägigkeit Verwaltungsakt
OZG-Leistungen	Hundeanmeldung	Bescheinigung über Anmeldung ist kein VA.
	Kindertagesbetreuung	Betreuungsvertrag oder Mitteilung über die Zurverfügungstellung eines Betreuungsplatzes sind keine VA.
	Wahlschein und Briefwahl	Eintragung in Wählerverzeichnis und Ausstellung von Briefwahlunterlagen bzw. Wahlschein ist kein VA. Maßnahme dient nicht der Regelung eines Einzelfalls i.S.v. § 35 VwVfG, weil dadurch keine Rechtsfolge ausgelöst wird.
	Geburtsurkunde und -bescheinigung	Geburtsurkunde ist kein VA, da keine Regelungswirkung i.S.d. § 35 VwVfG vorliegt.
	Ummeldung	Eintrag im Melderegister löst keine Rechtsfolge aus. Auch bei von Amts wegen vorgenommenen Änderungen im Melderegister handelt es sich nicht um VA. Meldebescheinigung nach § 18 BMG ist kein VA.
	Eheschließung	Eheschließung ist kein VA. Mitwirkungshandlungen des Standesbeamten nach § 1310 Abs. 1 S. 2 BGB haben keine Regelungswirkung.
Querschnittsleistungen	Schulungsplattform / Wissensdatenbank	Kein VA.
	Posteingang	Kein VA.
	E-Payment	Kein VA.
	Forderungsmanagement	Kein VA.

Abbildung 19: Leistungen, bei denen der Erlass von VA nicht gesetzlich vorgesehen ist

Im Kontext der Leistungen Hundeanmeldung, Geburtsurkunde und -bescheinigung sowie Eheschließung fallen in der Regel Gebühren an. Hierfür ist ein Gebührenbescheid erforderlich, der als eigenständiger VA zu erlassen ist. Ein ZSA kann dies eigenverantwortlich durchführen, wenn es beliehen wird. Andernfalls kann es nur als Verwaltungshelfer agieren und die Gebührenbescheide nur im Namen und Auftrag der Kommunen erlassen. Ein ZSA kann dann den Bescheid vorbereiten. Der Erlass muss jedoch durch die Behörde freigegeben werden. Der Prüfungsaufwand durch die Kommune ist indes als gering einzustufen, da die Gebühren standardisiert nach einer Gebührenordnung festgesetzt werden. Eine vertiefte Ausführung zu den Rahmenbedingungen, wenn ein ZSA als Beliehener oder Verwaltungshelfer agiert, erfolgt in den folgenden Unterkapiteln.

Als ein Ergebnis dieser Studie wurde in Kapitel 5 außerdem festgestellt, dass der Erlass von VA durch ein ZSA nicht für alle betrachteten Leistungen erfolgen soll. Vielmehr ist bei vier Leistungen ein VA zwar regulatorisch vorgesehen, wird durch ein ZSA von den befragten





Kommunen aber nicht gewünscht oder der Erlass in einem ZSA wurde im Rahmen dieser Untersuchung aus anderen Gründen nicht als sinnvoll bewertet (siehe dazu im Einzelnen die Ausführungen in Kapitel 5). Die Leistungen, auf die dies zutrifft, sind in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

	Leistung	Einschlägigkeit Verwaltungsakt	Denkbare Tätigkeit eines ZSA
OZG-Leistungen	Wohngeld	Wohngeldbescheid ist ein VA.	ZSA übernimmt die Vollständigkeitsprüfung, soll den VA aber nicht selbst erlassen.
	KfZ-Zulassung, Um- und Abmeldung	Zulassung nach § 1 StVG ist ein VA.	Erlass des Bescheids kann über Dienst i-KfZ erfolgen.
	Elterngeld	Bescheid über Erteilung oder Versagung des Elterngelds ist ein VA.	ZSA übernimmt die Vollständigkeitsprüfung, soll den VA aber nicht selbst erlassen.
	Reisepass	Erteilung eines Reisepasses nach § 6 PassG ist ein VA. Ebenso die Passversagung oder der Passenzug nach §§ 7,8 PassG.	Derzeit ist eine Umsetzung im ZSA bei dieser Leistung nicht vorgesehen.

Abbildung 20: Leistungen, bei denen der Erlass von VA zwar gesetzlich vorgesehen ist, aber nicht durch ein ZSA erfolgen soll

Soweit ein ZSA VA erlassen soll (siehe folgende Abbildung), kann es dies, wie bereits im Kontext der Gebührenbescheide beschrieben, nur eigenverantwortlich durchführen, wenn es beliehen wird. Andernfalls kann es die VA nur im Namen und Auftrag der Kommunen erlassen; es handelt dabei als Verwaltungshelfer.

	Leistung	Einschlägigkeit Verwaltungsakt	Denkbare Tätigkeit eines ZSA
OZG-Leistungen	Hundesteuer	Hundesteuerbescheid ist ein VA.	ZSA übernimmt den E2E-Prozess.
	Grundsteuer	Grundsteuerbescheid ist ein VA.	ZSA übernimmt den E2E-Prozess.

Abbildung 21: Leistungen, bei denen ein VA gesetzlich vorgesehen ist, der durch ein ZSA erlassen werden sollte

### Beleihung

Soll einem ZSA eine VA-Befugnis zukommen, so würde es als Beliehener tätig werden.

Die Frage der Beleihung stellt sich nur für die GmbH, da nur natürliche oder juristische Personen des Privatrechts beliehen werden können, die AöR jedoch eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist. Bei der AöR kann im Errichtungsgesetz vorgesehen werden, dass sie VA erlassen darf. Dies ist jedoch nicht zwingend.

Eine Beleihung liegt vor, wenn ein Privatrechtssubjekt, das heißt, eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts, mit der Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung betraut ist und die Befugnis erhalten hat, die Verwaltungsaufgaben selbstständig in den Handlungsformen des Öffentlichen Rechts zu erledigen. Die Verleihung solcher Hoheitsbefugnisse erfolgt durch oder aufgrund eines Gesetzes, das heißt, entweder wird die juristische Person unmittelbar im Gesetz beliehen oder aber das Gesetz schafft lediglich die Grundlage für die Beleihung, die dann auf Grundlage des Gesetzes von der Exekutive vorgenommen wird. Im Rahmen des ihm gesetzlich anvertrauten Aufgabenbereichs agiert der Beliehene dadurch als Behörde und ist deshalb auch an die für sie geltenden Rechte und Pflichten gebunden.

Aufgrund des Gesetzesvorbehalts ist die Beleihung eines ZSA in zeitlicher und organisatorischer Hinsicht initial aufwendiger als die Beauftragung eines ZSA als Verwaltungshelfer.

Ein Verwaltungshelfer wird für eine Behörde nach außen im Auftrag, im Namen und nach Weisung der Behörde tätig und unterstützt die Behörde im Rahmen untergeordneter Tätigkeiten vorbereitend oder rein ausführend bei der Wahrnehmung der weiterhin der Behörde





zugewiesenen Aufgaben. Eine nähere Ausführung hierzu wird im nachfolgenden Unterkapitel vorgenommen.

Für eine Übertragung von Hoheitsaufgaben, die im Sinne des § 5 des KVG LSA dem eigenen Wirkungskreis der Kommunen zuzuordnen sind, ist eine Anpassung dieses Gesetzes erforderlich, aus der die Beleihung und deren Umfang hervorgeht. Für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises im Sinne des § 6 KVG LSA ist denkbar, dass das Land Sachsen-Anhalt den Kommunen die Möglichkeit einräumt, diese Aufgaben an das Land Sachsen-Anhalt „zurückzugeben“ (Delegieren oder Mandatieren). Im Fall der Delegation wäre die betreffende Kommune dann für die konkrete Aufgabe nicht mehr zuständig.

	ÖZG-Leistungen											Querschnittsleistungen			
	Hundehaltung	Wohngeld	Kfz-Zulassung, Um- und Abmeldung	Kindertagesbetreuung	Wahlschein und Briefwahl	Geburtsurkunde und -bescheinigung	Elterngeld	Grundsteuer	Ummeldung	Eheschließung	Reisepass	Schulungsplattform / Wissensdatenbank	Posteingang	E-Payment	Forderungsmanagement
Eigener Wirkungskreis	x <sup>1</sup>							x							
Übertragener Wirkungskreis	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x				

Legende:

<sup>1</sup> Eigener Wirkungskreis nur für Hundesteuer

Abbildung 22: Übersicht der betrachteten Leistungen differenziert nach eigenem und übertragenem Wirkungskreis

Aufgaben der Kommunen nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA sind Aufgaben, die den Kommunen durch Gesetz als staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen sind. Dabei sind die Kommunen dann, wenn nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 4 des Organisationsgesetzes Sachsen-Anhalt (OrgG LSA) ein dreistufiger Verwaltungsaufbau vorgesehen ist, die dritte Stufe im Verwaltungsaufbau, die unmittelbar mit der Ausführung beauftragt ist.

Ausdrücklich sieht § 2 des OrgG LSA vor, dass die Landesverwaltung den Veränderungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie dem informationstechnischen Fortschritt entsprechend fortwährend weiterzuentwickeln ist. Entscheidende Ziele sind dabei die Dienstleistungsorientierung, die Bürgernähe der Verwaltung, die Sicherung einer zukunftsfähigen, nachhaltigen Entwicklung des Landes, auch hinsichtlich der besonderen Belange der Wirtschaft, einer sozialen Ausgewogenheit und des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen sowie die Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns.

Dementsprechend ist denkbar, dass eine Änderung von Zuständigkeitsvorschriften vorgenommen wird und der Verwaltungsaufbau geändert würde, etwa indem die Zuständigkeit abweichend zu § 6 Abs. 1 Nr. 1 Abs. 1 KVG LSA beim Land Sachsen-Anhalt selbst verbleiben würde.

Allerdings besteht nach § 5 Abs. 1 OrgG LSA ein Kommunalisierungsvorrang. Demnach sind staatliche Aufgaben unter Beachtung ihrer örtlichen und überörtlichen Bezüge sowie einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung auf die Gemeinden und Landkreise zur Erfüllung nach Weisung zu übertragen (Subsidiaritätsgebot).

Dieser wäre in eine Abwägung einzubeziehen, wenn durch eine Zuständigkeitsänderung unmittelbar die Zuständigkeit der Kommunen entzogen würde. Dieser würde jedoch zunächst

dann nicht verletzt, wenn es Kommunen nur freigestellt wäre, übertragene Aufgaben an das Land Sachsen-Anhalt „zurückzugeben“ in dem Sinne, dass die Kommunen die Aufgaben ebenfalls delegieren könnten. Auch ist die Regelung nicht in dem Sinne zu verstehen, dass ein grundsätzliches Verbot zur Rückübertragung kommunalisierter Aufgaben besteht, oder ein Recht der Kommunen besteht, übertragene Aufgaben an das Land Sachsen-Anhalt zurückzugeben oder zu delegieren. Gleichwohl gilt, dass dann, wenn eine Kommune sich außer Stande sieht, eine übertragene Aufgabe wahrzunehmen, es Sache des Gesetzgebers ist zu entscheiden, ob die entsprechende staatliche Aufgabe auf eine andere Stelle der Landesverwaltung zu übertragen ist.

Aus regulatorischer Sicht eher als problematisch zu bewerten wäre die zeitweise Änderung der landesgesetzlich begründeten Zuständigkeit der Kommunen unter Anwendung des § 25 E-Government-Gesetz Sachsen-Anhalt (EGovG LSA) – also der Experimentierklausel – im Wege einer befristeten Rechtsverordnung.

Die Experimentierklausel des § 25 EGovG LSA ermächtigt zunächst einmal nicht zu Änderungen von Zuständigkeitsbestimmungen, sondern lässt lediglich vorübergehend Ausnahmen von der Anwendung bestimmter, ausdrücklich genannter Zuständigkeitsbestimmungen zu, sofern sich deren Anwendung für die elektronische Verfahrensabwicklung als hinderlich erweist.

Denkbare Anwendungsfälle des § 25 EGovG LSA wären:

- vorübergehende Nichtanwendung bestimmter Regelungen der örtlichen Zuständigkeit (§ 3 VwVfG),
- vorübergehende Nichtanwendung bestimmter Regelungen der Zuständigkeit für öffentliche Bekanntmachungen nach § 10 Abs. 2 VwZG,
- vorübergehende Nichtanwendung bestehender Zuständigkeitsregelungen, die die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit betreffen und den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien bedingen.

Dies wären Zuständigkeitsregelungen für

- das elektronische Verwaltungshandeln mit Außenwirkung im Sinne von § 9 VwVfG (Erlass von Verwaltungsakten, Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge);
- Tätigkeiten mit Innenwirkung wie zum Beispiel die elektronische Aktenführung und Vorgangsbearbeitung;
- Optimierung von Verwaltungsabläufen nach § 7 EGovG LSA.

Die Experimentierklausel des § 25 EGovG LSA ist daher für die mit der Machbarkeitsstudie verfolgten Ziele ungeeignet.

Denkbar ist auch, dass die Kommunen das Land Sachsen-Anhalt oder eine Landesgesellschaft mandatieren, eine kommunale Aufgabe für die Kommune auszuführen. Hierzu fehlt es derzeit allerdings an einer gesetzlichen Grundlage, die geschaffen werden müsste.

Bisher ist in § 3 GKG-LSA nur die Zweckvereinbarung mit dem Ziel der Übertragung von Aufgaben zwischen Kommunen, Anstalten des öffentlichen Rechts und Zweckverbänden gesetzlich geregelt.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Tätigkeit eines Beliehenen – trotz des initialen Mehraufwands – von einer großen Selbstständigkeit gekennzeichnet ist, da der Beliehene als eine Behörde VA im eigenen Namen gestalten und erlassen kann. Würde man ein ZSA beleihen, wäre dies im Vergleich zum Status quo der dezentralen Leistungserbringung daher mit einer



spürbaren Entlastung der Kommunen bei denjenigen Verwaltungsleistungen verbunden, an deren Ende der Erlass eines VA steht, der durch ein ZSA übernommen werden sollte (siehe dazu die Ausführungen zum Leistungsumfang eines ZSA in Kapitel 5.2). Denn die Kommunen müssten diese VA – anders als bei der Verwaltungshilfe (siehe dazu sogleich) – nicht vorher prüfen und freigeben.

Eine weitere Entlastung der Kommunen könnte zudem auch dadurch erreicht werden, wenn das Verwaltungskostengesetz dahingehend geändert würde, dass eine Beleihung eines ZSA hinsichtlich der Festsetzung von Verwaltungsgebühren ermöglicht würde. In diesem Fall könnte ein ZSA bei Verwaltungsleistungen, die nicht auf den Erlass eines VA gerichtet sind, den Gebührenbescheid als eigenständigen VA erlassen.

### *Verwaltungshelfer*

Wird einem ZSA keine VA-Befugnis verliehen, wird es als sogenannter Verwaltungshelfer tätig. Der Verwaltungshelfer kann VA nur im Namen und Auftrag der Behörde erlassen, wobei der Inhalt der VA von der Behörde bestimmt werden muss. Der Verwaltungshelfer unterstützt die Verwaltungsbehörde bei der Durchführung bestimmter Verwaltungsaufgaben wird aber – im Unterschied zum Belehenden – nicht selbstständig tätig. Er nimmt nur Hilfstätigkeiten im Auftrag und nach Weisung der Behörde wahr, das heißt, er handelt ohne eigene verwaltungsrechtliche Kompetenz und übt keine eigene Hoheitsmacht aus. Seine Handlungen werden der Verwaltung zugerechnet. Die Ausübung hoheitlicher Gewalt bleibt der Behörde vorbehalten. Andernfalls wäre die Grenze zur Beleihung, die einer gesetzlichen Grundlage bedarf, überschritten und der Erlass eines Bescheids wäre unwirksam.

Ein ZSA könnte – je nach Umfang ihrer Verwaltungshilfetätigkeit – in zwei Varianten ausgestaltet werden:

- Variante eins: **Ein ZSA bereitet den VA nur vor**

In dieser Variante bereitet ein ZSA den VA nur vor. Erlassen wird der VA von der Kommune. Dies hat den Vorteil, dass die Kommune Herrin des Verfahrens bleibt. Zugleich verbleibt bei der Kommune aber der Aufwand, den VA zu erlassen. Für etwaige Rechtsbehelfsverfahren bedeutet dies, dass Widersprüche und Klagen gegen die Kommunen gerichtet würden. Nach außen würden die Kommunen auch für fehlerhafte Bescheide beziehungsweise eine fehlerhafte Antragsbearbeitung haften. Im Innenverhältnis könnte dies indes vertraglich abweichend geregelt werden. Nach außen ist für die antragstellende Person nicht erkennbar, dass ein ZSA und nicht die Kommune handelt. Etwa durch die Verwendung von Wappen ist der VA so gestaltet, als hätte ihn die Kommune selbst vorbereitet, das heißt, es gibt keinen Hinweis auf ein ZSA in den Bescheiden und der sonstigen Kommunikation.

- Variante zwei: **Ein ZSA bereitet den VA vor und erlässt ihn auch**

In dieser Variante bereitet ein ZSA den VA nicht nur vor, sondern erlässt ihn auch – mangels VA-Befugnis, aber nicht im eigenen Namen, sondern im Auftrag und Namen der Kommune. Hier bestünde die Entlastung bei der einzelnen Verwaltungsleistung darin, dass ein ZSA die Grundlagen für den Erlass des VA schafft, diesen vorbereitet und entwirft und ihn dann im Auftrag und im Namen der Kommune erlässt. Damit der VA der Kommune zugeordnet werden kann, ist es erforderlich, dass ein ZSA den VA erst erlässt, nachdem die Kommune diesen freigegeben hat, wobei diese Freigabe digital – etwa in einem geschützten Bereich eines Portals eines ZSA – erfolgen kann.



Für etwaige Rechtsbehelfsverfahren ergibt sich keine Änderung, Widersprüche und Klagen müssten gegen die Kommunen gerichtet werden.

Die Tätigkeit eines Verwaltungshelfers bedarf in beiden Varianten einer Kontrolle durch den Auftraggeber (hier: durch die Kommunen).

Die Kommunen müssen durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass der Verwaltungshelfer stets rechtmäßig handelt. Sie können dies insbesondere dadurch gewährleisten, dass sie Richtlinien erlassen, die von den Mitarbeitenden eines ZSA zu beachten sind. Dort können die Abläufe bei den einzelnen Verwaltungsleistungen im Detail geregelt werden. Zudem müssen die Kommunen für eine Eingriffsbefugnis sorgen, das heißt, sie müssen jederzeit in der Lage sein, in die Tätigkeit eines ZSA einzugreifen und Weisungen zu erteilen.

Inwieweit die Behörde (hier: die Kommune) den Bescheid, den ein Verwaltungshelfer (hier: ein ZSA) in Variante zwei entworfen hat, vor der Freigabe inhaltlich prüfen muss, ist höchst-richterlich nicht geklärt, das heißt, es gibt dazu keine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG). Legt man Entscheidungen von Oberverwaltungsgerichten (OVG) (OVG Thüringen, Urteil vom 14. Dezember 2009, Az. 4 KO 482/09, und OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 15. März 2006 - 2 LB 9/05) zugrunde, ist eine inhaltliche Prüfung durch die Behörde erforderlich. Dies bedeutet für ein ZSA, dass ein Bediensteter der Kommune den VA im Entwurf prüfen sollte, bevor er ihn – gegebenenfalls nach Änderungen und Ergänzungen – freigibt, um größtmögliche Rechtsicherheit zu erzielen.

Was den Umfang und die Tiefe dieser Prüfung sowie das genaue Prüfprogramm angeht, werden in der Rechtsprechung keine generellen Vorgaben aufgestellt, sondern betont, dass es dabei auf die Umstände des Einzelfalls ankommt. Daraus wird man ableiten können: Je komplizierter die Materie, die in regulatorischer und/oder tatsächlicher Hinsicht Gegenstand der Verwaltungsleistung ist, desto mehr Prüfung wird erforderlich sein. Dementsprechend wird bei einer einfachen Materie die Prüfung eher kursorisch erfolgen können. Dadurch kann die Entlastungswirkung bei einer Verwaltungsleistung größer sein als bei einer anderen.

Dabei gelten diese allgemeinen Regelungen auch für Kostenbescheide, mit denen Verwaltungsgebühren festgesetzt werden. Ein ZSA kann den Bescheid vorbereiten. Der Erlass selbst indes muss durch die Behörde freigegeben werden.

Eine Besonderheit ergibt sich bei vollautomatisierten Verwaltungsverfahren. Ein Beispiel hierzu ist das Verfahren i-Kfz gemäß § 18 der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (FZV). Nach § 35a VwVfG kann ein VA vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht. Die Norm stellt klar, dass es sich auch bei vollständig durch automatische Einrichtungen erlassene VA um VA im Sinne des § 35 VwVfG handelt, so dass sämtliche Rechtsvorschriften zum VA Anwendung finden. Durch den Rechtsvorschriftenvorbehalt bedingt kann indes nicht eine Behörde, sondern nur der zuständige (Fach-)Gesetzgeber über einen möglichen Einsatz vollautomatisierter Verwaltungsverfahren entscheiden (Kompetenzzuweisungsfunktion). Zudem sind nur geeignete Verfahren zur vollautomatisierten Bearbeitung zugelassen (Begrenzungsfunktion).

Die Norm enthält keine Definition des Begriffs der „automatischen Einrichtung“. Generell ist der Begriff technikoffen, so dass die Verwendung jeglicher technischen Einrichtungen erfasst ist, die ohne weiteres menschliche Einwirken funktionieren. Das VwVfG macht insoweit weder im Hinblick auf den Aufbau noch auf die Funktionsweise der „automatischen Einrichtung“ nähere Vorgaben (Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Auflage 2023, § 35a VwVfG Rn. 15 ff.)



Um eine „automatische“ Einrichtung im Sinne dieser Bestimmungen zu sein, muss die „Einrichtung“ jedoch im Gegensatz zu unterstützenden Einrichtungen die Entscheidungsfindung automatisieren, indem auf Grundlage der getätigten Eingaben eine Rechenoperation (Berechnung der zu bewilligenden Versorgungsbezüge, der zu entrichtenden Abgaben) oder eine Terminverwaltung durchgeführt wird (so Stelkens, wie vor).

Daher muss die automatische Einrichtung sich auch nicht im Verfügungsbereich der Behörde befinden oder ausschließlich von der Behörde kontrolliert oder betrieben werden. Die Einrichtung kann insoweit unter Beachtung anderweitiger Rechtsvorschriften auch von Dritten oder gemeinsam mit Dritten genutzt oder betrieben werden.

Eine Freigabe von Einzelfallentscheidungen oder die laufende Prüfung dieser vollständig automatisiert erlassenen VA ist nicht vorgesehen.

Auch auf einen vollständig automatisiert erlassenen VA finden jedoch sämtliche geltenden Verfahrensbestimmungen uneingeschränkt Anwendung. Daher ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass von menschlicher Einwirkung gänzlich entkoppelte staatliche Entscheidungen rechtsstaatlich besonders sensibel sind (*Windoffer*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 35a Rn.32). Ausdrücklich verlangt § 24 Abs. 1 Satz 3 VwVfG daher, dass entsprechend dem Untersuchungsgrundsatz sichergestellt sein muss, dass für den Einzelfall bedeutsame tatsächliche Angaben des Beteiligten berücksichtigt werden, auch wenn diese im automatischen Verfahren nicht ermittelt würden. Auf der Ebene der Sachverhaltsermittlung muss daher sichergestellt werden, dass bedeutsame Angaben des Betroffenen Berücksichtigung finden.

Im Beispiel des Verfahrens i-Kfz ist die Möglichkeit des vollständig automatisierten Erlasses eines VA gemäß § 35a VwVfG mit § 18 FZV geschaffen worden.

Die E2E Erbringung von Leistungen in einem ZSA über automatische Einrichtungen (vergleichbar i-Kfz) ist unter den dargestellten Bedingungen nach Erlass eines Gesetzes möglich.

### *Ergebnis*

Bei den meisten der im Rahmen der Machbarkeitsstudie untersuchten 15 Verwaltungsleistungen ist der Erlass von VA entweder gesetzlich nicht vorgesehen oder es ist im Projektverlauf durch die befragten Kommunen festgestellt worden, dass der Erlass von VA durch ein ZSA nicht gewünscht wird oder Rahmenbedingungen dem entgegenstehen.

Sofern ein ZSA perspektivisch auch VA erlassen sollte, ist dies in regulatorischer Hinsicht grundsätzlich im Wege der Beleihung oder der Verwaltungshilfe machbar. Denkbar ist auch, dass ein ZSA parallel als Belehener und als Verwaltungshelfer in Abhängigkeit von der konkreten Leistung tätig werden könnte.

Zur Erreichung einer kurzfristig wirksamen Entlastung erscheint der Einsatz eines ZSA als Verwaltungshelfer zunächst sinnvoll. Diese Form der Unterstützung ermöglicht eine unmittelbare Entlastung. Langfristig könnte eine weitergehende Entlastung durch die Beleihung eines ZSA erzielt werden, insbesondere im Hinblick auf die eigenständige Erlassung von VA. Vor diesem Hintergrund bietet sich ein gestuftes Vorgehen an: Zunächst könnte ein ZSA als Verwaltungshelfer tätig werden. In einem zweiten Schritt könnte dann eine Beleihung erfolgen, um die Entlastung weiter zu steigern.



#### A.4 Vergaberecht: Inhouse-Fähigkeit eines ZSA nach § 108 GWB

Nach § 108 GWB findet im Fall einer sogenannten Inhouse-Vergabe das Vergaberecht keine Anwendung. In diesen Fällen könnten die Kommunen vergaberechtlich unmittelbar ein ZSA beauftragen.

Ein vergaberechtsfreies Inhouse-Geschäft liegt, wie bereits im Zuge des Rechtsformvergleichs dargelegt, dann vor, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Der öffentliche Auftraggeber muss über die juristische Person, die beauftragt werden soll, eine ähnliche **Kontrolle** wie über seine eigenen Dienststellen ausüben (Kontrollkriterium).
- Mehr als 80 % der Tätigkeiten der juristischen Person, die beauftragt werden soll, müssen der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie von dem öffentlichen Auftraggeber oder von einer anderen juristischen Person, die von diesem kontrolliert wird, betraut wurde (**Wesentlichkeitskriterium**).
- Es darf also grundsätzlich kein Privater am Kapital des zu beauftragenden Unternehmens beteiligt sein (**Ausschluss privaten Kapitals**).

Es wird vermutet, dass der öffentliche Auftraggeber über die juristische Person eine ähnliche Kontrolle wie über seine eigenen Dienststellen ausübt, wenn der öffentliche Auftraggeber einen ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen der juristischen Person ausübt, auch wenn die Kontrolle nicht unmittelbar, sondern durch eine andere juristische Person ausgeübt wird, die von dem öffentlichen Auftraggeber auf gleiche Weise kontrolliert wird.

Damit die Kommunen ein ZSA vergaberechtsfrei beauftragen könnten, müssten die Voraussetzungen einer vergaberechtsfreien Beauftragung insoweit geschaffen werden, dass sichergestellt wird, dass die Kommunen unmittelbar oder mittelbar ein ZSA im Verbund mit anderen öffentlichen Auftraggebern kontrollieren, ein ZSA im Wesentlichen für die öffentlichen Auftraggeber tätig würde und kein privater Dritter am Kapital eines ZSA beteiligt wäre.

Durch diese Lösung kann erreicht werden, dass die Kommunen, wenn sie Leistungen der Verwaltungshilfe beschaffen, diese Leistungen nicht national oder europaweit ausschreiben müssten. Hierdurch bedingt könnte sich ein ZSA als zentrale Unterstützungseinheit für Kommunen etablieren, da nicht jeder Auftrag im Wettbewerb vergeben werden müsste. Das Ziel einer Bündelung und Vereinheitlichung von Prozessen und System könnte so erreicht werden. So könnte eine erfolgreiche Etablierung eines ZSA und eine effiziente Leistungserbringung sichergestellt werden.

##### *Ausnahme Verwaltungskooperation*

Nach § 108 Abs. 6 GWB unterfallen Verträge, die zwischen zwei oder mehreren öffentlichen Auftraggebern geschlossen werden, nicht dem Vergaberecht, wenn

- der Vertrag eine Zusammenarbeit zwischen den beteiligten öffentlichen Auftraggebern begründet oder erfüllt, um sicherzustellen, dass die von ihnen zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen im Hinblick auf die Erreichung **gemeinsamer Ziele** ausgeführt werden,
- die Durchführung der Zusammenarbeit ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem **öffentlichen Interesse** bestimmt wird und





- die öffentlichen Auftraggeber **auf dem Markt weniger als 20 %** der Tätigkeiten erbringen, die durch die Zusammenarbeit erfasst sind.

Eine solche Verwaltungskooperation unterliegt jedoch den Vorschriften der §§ 97 ff. GWB, wenn diese als öffentlicher Auftrag zu werten ist, also „entgeltlichen Verträge[n] zwischen öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen, die Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen zum Gegenstand haben [...]“, entspricht.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat – etwa mit Urteil vom 28. Mai 2020 (C-796/18) – entschieden, dass die entgeltliche Softwareüberlassung zwischen Kommunen als öffentlicher Auftrag grundsätzlich ausschreibungspflichtig ist. Die Ausschreibungspflicht entfällt nur, wenn die Leistung im Rahmen einer öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit erbracht wird, also bei einer echten Kooperation und nicht nur, wenn ein Nutzungsverhältnis besteht.

Die bisherigen Überlegungen, mit einem ZSA eine Service-Angebot für Kommunen einzurichten, kollidiert mit dem Erfordernis des § 108 Abs. 6 GWB, nach dem eine echte Kooperation und nicht eine einem Auftragsverhältnis ähnliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit erforderlich ist.

Die Ausnahme des § 108 Abs. 6 GWB scheidet insoweit als Option aus.

*Möglichkeit der vergaberechtlich vereinfachten Beschaffung unter bestimmten Schwellenwerten*

Kommunen können, unabhängig davon, ob diese Gesellschafter eines ZSA sind oder nicht, Unterstützungsleistungen in vereinfachten Verfahren gemäß § 130 GWB unter Berücksichtigung eines höheren Schwellenwerts bei einem ZSA beschaffen.

Dies setzt voraus, dass die konkreten Leistungen eines ZSA nach § 130 GWB als öffentlicher Auftrag über soziale und andere besondere Dienstleistungen vergeben werden könnten. Je nach Ausgestaltung der Verwaltungshilfe fallen die Leistungen der Verwaltungshilfe unter besondere Dienstleistungen gemäß § 130 GWB.

Dies gilt für sämtliche Leistungen, die nach dem „Gemeinsamen Vokabular für öffentliche Aufträge“ (Common Procurement Vocabulary - CPV) unter folgende CPV-Codes fallen: 75100000-7 bis 75120000-3, 75123000-4 und 75125000-8 bis 75131000-3, sogenannte sonstige Dienstleistungen der Verwaltung und für die öffentliche Verwaltung.

Allgemeine Verwaltungsunterstützungsleistungen durch die Bereitstellung von Verwaltungskapazitäten und die Durchführung von Verwaltungsverfahren sind sonstige Dienstleistungen für die öffentliche Verwaltung, die unter die CPV-Codes, die besondere Dienstleistungen kennzeichnen, fallen. Sämtliche der 15 im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie näher betrachteten Verwaltungsleistungen fallen vergaberechtlich als Dienstleistungen der Verwaltung und für die öffentliche Verwaltung unter diese CPV-Codes.

Sofern soziale und/oder andere besondere Dienstleistungen beschafft werden sollen, sieht § 130 GWB die Durchführung eines vereinfachten Vergabeverfahrens vor.

Die Erleichterungen in der Beschaffung von sozialen und anderen besonderen Dienstleistungen bestehen vorrangig in der Berücksichtigung eines auf 750.000 Euro erhöhten Schwellenwerts und in der erweiterten Verfahrenswahl. Nach § 130 Abs. 1 GWB stehen öffentlichen Auftraggebern in Abweichung von den allgemeinen Regeln das offene Verfahren, das nicht offene Verfahren, das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb, der wettbewerbliche Dialog und die Innovationspartnerschaft nach ihrer freien Wahl zur Verfügung.



Allerdings führt die Regelung des § 130 GWB nicht zu einer vollständigen Ausnahme der Anwendbarkeit vergaberechtlicher Bestimmungen. Grundsätzlich sind diese Aufträge unter Anwendung des Vergaberechts, insbesondere in einem europaweit bekannt zu machenden Wettbewerb zu vergeben.

Da es sich bei Aufträgen für Leistungen, die unter die oben genannten CPV-Codes fallen, um Aufträge über soziale und andere besondere Dienstleistungen im Sinne der §§ 130 GWB handelt, beträgt der vergaberechtliche Schwellenwert 750.000 Euro netto.

Bis zum Erreichen dieses Schwellenwerts sind die entsprechenden Aufträge nach den Bestimmungen des Unterschwellenvergaberechts, also der TVergG LSA, zu vergeben. In diesem Fall gilt § 49 der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO). Diese Bestimmung lässt abweichend von den allgemeinen Regelungen die Vergabe öffentlicher Aufträge über soziale und andere besondere Dienstleistungen im Sinne von § 130 Absatz 1 GWB im Wege der Öffentlichen Ausschreibung, der Beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb oder der Verhandlungsvergabe mit Teilnahmewettbewerb nach Wahl des Auftraggebers zu.

Allerdings führt die Regelung des § 49 UVgO nicht zu einer vollständigen Ausnahme der Anwendbarkeit vergaberechtlicher Bestimmungen. Grundsätzlich sind diese Aufträge unter Anwendung des Vergaberechts insbesondere in einem Wettbewerb zu vergeben.

Auf einen Teilnahmewettbewerb könnte dann verzichtet werden, wenn der Auftrag konzeptionelle oder innovative Lösungen umfasst, der Auftrag aufgrund konkreter Umstände, die mit der Art, der Komplexität oder dem regulatorischen oder finanziellen Rahmen oder den damit einhergehenden Risiken zusammenhängen, nicht ohne vorherige Verhandlungen vergeben werden kann oder die Leistung nach Art und Umfang, insbesondere ihre technischen Anforderungen, vor der Vergabe nicht so eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann, dass hinreichend vergleichbare Angebote erwartet werden können. Dies könnte im Fall der erstmaligen Vergabe von Verwaltungsunterstützungsleistungen der Fall sein, da die bisherigen Erfahrungen zur Vergabe solcher Leistungen fehlen, und somit viele Einzelpunkte gegebenenfalls in einem Verhandlungsverfahren auszuhandeln wären. Im Fall aller weiteren Vergaben müssten diese Ausnahmen jeweils für jede Leistung neu bewertet werden. Tendenziell muss daher auch unterhalb des Schwellenwerts von 750.000 Euro netto in einem öffentlichen Vergabeverfahren (zumindest eines öffentlichen Teilnahmewettbewerbes) die Leistung jeweils vergeben werden.

Letztlich denkbar wäre, im Verordnungswege die Leistungen unterhalb des Schwellenwerts aus dem Vergaberecht herauszunehmen.

#### *Alternative – Gestaltung der Vergabepflicht unterhalb des Schwellenwerts*

Die Pflicht zur Anwendung des Vergaberechts unterhalb der Schwellenwerte, im Fall der Verwaltungshilfe 750.000 Euro netto, ist haushaltsrechtlicher Natur.

Die Frage, wann und in welchem Umfang welche vergaberechtlichen Bestimmungen anzuwenden sind, obliegt dem Landesgesetzgeber, der den Anwendungsbefehl im TVergG normiert hat.

Denkbar wäre es, für OZG-Leistungen in § 1 Abs. 3 TVergG eine Ausnahme vorzusehen.

Ein Beispiel hierzu könnte etwa das Rundschreiben Öffentliches Auftragswesen in Rheinland-Pfalz, Verwaltungsvorschrift vom 18. August 2021 (MinBl. S. 91), „Maßnahmen zur Entbürokratisierung im Haushaltsvergaberecht“ des Rheinland-Pfälzischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau sein. Dies enthält eine Ausnahme von der Anwendung des Haushaltsvergaberechts. Danach sind die Bestimmungen des GWB



Vergaberecht nicht auf Aufträge anzuwenden, die zur Umsetzung des OZG mit dem Ziel vergeben werden,

- im Wege der Nachnutzung Online-Dienste zu beschaffen, zu betreiben oder weiterzuentwickeln,
- bei der Anwendung solcher Online-Dienste Betreuungs- und Beratungsleistungen zu erbringen, oder
- Fachverfahren an solche Online-Dienste oder IT-Basisdienste anzubinden.

Mittels einer vergleichbaren Regelung, nach der OZG-Leistungen von der Anwendung des Vergaberechts freigestellt wären, könnte auch in Sachsen-Anhalt unterhalb der Schwellenwerte eine Ausnahme hinsichtlich der Anwendung des Vergaberechts für Aufträge, die zur Umsetzung des OZG vergeben werden, vorgesehen werden. Dazu bedarf es indes, da es sich in Sachsen-Anhalt um eine haushaltsrechtliche Bestimmung in Gesetzesform handelt, einer Gesetzesänderung. Vorteil einer solchen Lösung wäre, dass Kommunen auch kurzfristig und ohne selbst an einem ZSA beteiligt zu sein, Leistungen eines ZSA „einkaufen“ könnten.

Nachteil dieser Lösung wäre, dass nur Kommunen mit einem Bedarf, der so gering ist, dass der Schwellenwert nicht überschritten wird, vergaberechtsfrei Leistungen an ein ZSA vergeben könnten. Bei einem größeren Bedarf würde nach wie vor im Wege einer europaweiten Ausschreibung die Leistung vergeben werden müssen.

#### *Ergebnis* zur Inhouse-Fähigkeit eines ZSA

Ein ZSA kann ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens direkt beauftragt werden, wenn die Beauftragung eines ZSA durch eine Kommune als Inhouse-Geschäft zu qualifizieren ist. Dies setzt voraus, dass ein ZSA inhouse-fähig ist.

Hierzu ist es erforderlich, dass die Kommune über die juristische Person, die beauftragt werden soll, eine ähnliche Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausübt, mehr als 80 % der Tätigkeiten der juristischen Person, die beauftragt werden soll, der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie von dem oder den öffentlichen Auftraggeber oder von einer anderen juristischen Person, die von diesem kontrolliert wird, betraut wurde und kein Privater am Kapital des zu beauftragenden Unternehmens beteiligt ist.

Unterhalb des vergaberechtlichen Schwellenwertes, der, da es sich um Aufträge über soziale und andere besondere Dienstleistungen handelt, 750.000 Euro netto beträgt, könnte auch eine landesrechtliche Regelung die Beauftragung eines ZSA durch Kommunen vom Vergaberecht freistellen.

Daraus ergibt sich, dass dann prinzipiell die Kommunen, wenn sie Leistungen der Verwaltungshilfe beschaffen wollen, diese Leistungen nicht (europaweit) ausschreiben müssen, sondern „inhouse“ an ein ZSA Aufträge erteilen können, wodurch sich ein ZSA als zentrale Unterstützungseinheit für Kommunen etablieren kann. Dies macht es jedoch erforderlich, dass ein ZSA gesellschaftsrechtlich so aufgestellt wird, dass es von den Kommunen ohne ein Vergabeverfahren beauftragt werden kann.

## **A.5 Rechtsschutz**

Grundsätzlich kann ein ZSA die Kommunen auch im Bereich des Rechtsschutzes unterstützen. Rechtsschutz können die Adressaten von Verwaltungsentscheidungen suchen, wenn sie deren Form oder Inhalte für rechtswidrig halten. Damit spielt das Thema Rechtsschutz



auch bei der Gründung eines ZSA eine Rolle, weil diese in die Vorbereitung und perspektivisch auch in den Erlass von Verwaltungsentscheidungen eingebunden ist.

### *Rechtsschutz gegen VA*

Verpflichtungsklagen mit dem Ziel, eine Behörde zum Erlass eines VA zu zwingen und Anfechtungsklagen mit dem Ziel, eine Behörde zur Rücknahme eines VA zu zwingen, sind verwaltungsrechtliche Streitigkeiten im Sinne des § 40 VwGO. Verwaltungsrechtliche Streitigkeiten sind grundsätzlich den Verwaltungsgerichten zugewiesen.

Nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist die Klage gegen den Träger der handelnden Behörde zu richten. Wurde der VA oder die Leistung von einer juristischen Person erlassen beziehungsweise verweigert, ist der Klagegegner die juristische Person selbst, rechtlich die Körperschaft des öffentlichen Rechts. Denn die rechtsfähigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind selbst Verwaltungsträger und damit Rechtsträger im Sinne des Verwaltungsprozessrechts. Das gilt auch, wenn eine Kommune als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung im übertragenen Wirkungskreis tätig wird. Die Kommunen sind keinem übergeordneten Verwaltungsträger zugeordnet, sondern sind selbst Verwaltungsträger.

Ein ZSA, das im Namen einer Kommune VA erlässt, wird hierdurch nicht selbst zu einem möglichen Klagegegner. Nach dem System der § 78 VwGO bleibt die Kommune selbst in diesem Fall Anspruchs- und Klagegegner. Nur wenn ein ZSA, etwa aufgrund einer Beilehung, in eigenem Namen tätig werden würde, wäre es Anspruchs- und Klagegegner.

Eine unmittelbare Erhebung einer Klage ohne die vorherige Durchführung eines Vorverfahrens, sofern dieses nicht entbehrlich ist, führt zur Abweisung der Klage wegen Unzulässigkeit. Das erfolglose Vorverfahren ist daher Sachurteilsvoraussetzung der Klage. Nach § 73 Abs. 1 Nr. 3 VwGO entscheidet über Widersprüche gegen VA in Selbstverwaltungsangelegenheiten grundsätzlich die Selbstverwaltungsbehörde. Widerspruchsbehörde ist nach der in § 73 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VwGO enthaltenen Grundregel in den übrigen Fällen die nächsthöhere Behörde, soweit nicht durch Gesetz eine andere höhere Behörde bestimmt wird.

Das Widerspruchsverfahren ist ein Rechtsbehelfsverfahren, das vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage der handelnden Behörde die Möglichkeit eröffnet, ihr eigenes Handeln zu korrigieren und für den Fall, dass diese ihre Auffassung beibehält, der nächsthöheren Behörde eine Überprüfungsmöglichkeit gibt. Dementsprechend gliedert sich das sogenannte Vorverfahren in zwei Abschnitte: das sogenannte Abhilfeverfahren der Ausgangsbehörde und bei Nichtabhilfe das Widerspruchsverfahren.

Gegenstand des Widerspruchsverfahrens ist immer ein VA.

Die Erhebung des Widerspruchs muss nach § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Verwaltungsaktes erfolgen. Nach der Monatsfrist eingehende Widersprüche sind in der Regel verfristet.

Grundsätzlich hat die Ausgangsbehörde zunächst im Wege der Abhilfeentscheidung die Möglichkeit, ihre eigene Entscheidung zu überprüfen und einen entsprechenden Abhilfebescheid zu erlassen. Entscheidet sich die Behörde hingegen nur zu einer teilweisen Abhilfe oder lehnt sie eine Abhilfe ab, so hat sie den Widerspruch zur Entscheidung der Widerspruchsbehörde vorzulegen. Auch wenn ein Widerspruch unmittelbar bei der Widerspruchsbehörde eingelegt worden ist, hat die Widerspruchsbehörde zunächst der Ausgangsbehörde die Möglichkeit der Abhilfe einzuräumen.

Bei der Bestimmung der zuständigen Widerspruchsbehörde ist zu prüfen, in welchem Aufgabenbereich eine Gemeinde gehandelt hat. Handelt eine Kommune, so ist zu unterscheiden,



ob diese übertragene staatliche Aufgaben wahrnimmt. Dann trifft die nächsthöhere Behörde im Behördenaufbau die Entscheidung über den Widerspruch. Handelt die Gemeinde im eigenen Wirkungskreis, nimmt sie also ihre originär zugewiesenen Aufgaben wahr, so ist die Kommune selbst Widerspruchsbehörde.

#### *Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren*

Ein Verwaltungsstreitverfahren ist ein Gerichtsverfahren, in dem eine Entscheidung über den vom Kläger geltend gemachten öffentlich-rechtlichen Anspruch getroffen wird. Verwaltungsstreitverfahren werden vor den Verwaltungsgerichten durchgeführt. Das Verfahren ist kontradiktorisch. Es stehen sich Kläger und Beklagter gegenüber und vertreten jeweils ihre Positionen.

#### *Möglichkeit der Gestaltung des Rechtswegs*

Grundsätzlich bestehen hinsichtlich der Bestimmung der Zuständigkeit der jeweils zuständigen Widerspruchsbehörde Möglichkeiten, abweichende Zuständigkeiten im Landesrecht zu verankern. Auch könnte das Vorverfahren im Fall einer Entscheidung durch ein ZSA abgeschafft werden.

#### *Möglichkeit der Verfahrensunterstützung durch ein ZSA*

Es bestehen nach der aktuellen Rechtslage weitere Möglichkeiten, dass ein ZSA im Fall einer Inanspruchnahme von Rechtsschutz durch eine Antragstellerin oder einen Antragsteller unterstützen kann.

Zunächst kann das Abhilfeverfahren vollständig von einem ZSA vorbereitet werden, sodass die erlassende Behörde umfangreich entlastet wird. Sofern der Widerspruch bei der nächsthöheren Behörde durchgeführt wird, kann ein ZSA die Rolle eines Bevollmächtigten einnehmen. In verwaltungsgerichtlichen Verfahren hingegen besteht derzeit nicht die Möglichkeit, dass ein ZSA die Kommune vertreten könnte, da sie unter keine in § 67 Abs. 2 VwGO aufgezählte Prozessvertretung fällt. Sie könnte allenfalls vorbereitend tätig werden und im Verfahren als Beistand im Beisein eines Vertreters der Kommune gemäß § 67 Abs. 7 VwGO die Kommunen im Verfahren unterstützen.

#### *Rechtsschutz gegen Verfahrensschritte*

Liegt kein VA vor, weil lediglich schlichtes Verwaltungshandeln betroffen ist, so ist der Widerspruch unzulässig. Daher können regelmäßig einzelne Verfahrensschritte, etwa die Anforderung weiterer Unterlagen durch ein ZSA, von den Betroffenen nicht isoliert, das heißt losgelöst von der Sachentscheidung durch einen VA, angegriffen werden.

Auf sogenannte Realakte, also beispielsweise die Erteilung einer Meldebescheinigung, finden die Regelungen des VwVfG grundsätzlich keine Anwendung, § 9 VwVfG. Nur in Ausnahmefällen kann der Rechtsschutz gegen Realakte in Anspruch genommen werden, wenn sich hieraus Beeinträchtigungen Dritter ergeben. Da Verwaltungshandeln, das in die Rechte Dritter eingreift, einen vergleichbaren Eingriffscharakter wie ein VA hat, ergibt sich aus der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Absatz 4 Grundgesetz (GG), dass auch gegen Realakte Rechtsmittel gegeben sein müssen. Soweit der Realakt im hoheitlichen Bereich auf Veranlassung der Kommune als Auftraggeber zuzurechnen ist, wäre Anspruchsgegner dann auch die Kommune.

## **A.6 Gestaltung des Kontrollkriteriums**

Die Änderung im Mitgliederbestand einer GmbH für den Fall, dass neue Gesellschafter hinzutreten oder Gesellschafter ausscheiden, ist regulatorisch aufwändig. Zur Abtretung von





Geschäftsanteilen an einer GmbH bedarf es eines in notarieller Form geschlossenen Vertrages, § 15 des GmbHG.

Ebenfalls unter die Inhouse-Ausnahme fällt allerdings die Fallgestaltung, bei der öffentliche Auftraggeber gemeinsam einen Kontrollmittler kontrollieren. Kontrollmittler kann eine juristische Person oder Vereinigung sein, die der gemeinsamen Ausübung der Kontrolle dient. Der Kontrollmittler wiederum kontrolliert, gegebenenfalls mit weiteren öffentlichen Auftraggebern, die zu beauftragende juristische Person.

Sowohl im Verhältnis der öffentlichen Auftraggeber zum Kontrollmittler als auch im Verhältnis des Kontrollmittlers zu der zu beauftragenden juristischen Person liegt eine Ausübung gemeinsamer Kontrolle im Sinne des § 108 Abs. 4 und 5 GWB vor.

Diese Konstellation ist in der kommunalen Praxis häufig anzutreffen. Sie liegt immer vor, wenn gemeinsam kontrollierte Kommunalverbände mit weiteren Kommunalverbänden oder sonstigen öffentlichen Auftraggebern einen interkommunalen (Dach-)Verband kontrollieren. Beispiele von (teilweise) derart strukturierten interkommunalen IT-Dienstleistern sind die AKDB, der KDN und die Dataport AöR.

Praktisch würde dies bedeuten, dass eine Gesellschaft oder Vereinigung der Kommunen gemeinsam als Gesellschafter einer GmbH auftreten würde. Innerhalb dieses Kontrollmittlers könnten die Mitglieder gegebenenfalls wechseln, ohne dass es auf Ebene der GmbH zu einem Gesellschafterwechsel kommen würde.

Die Ausübung mittelbarer Kontrolle bedarf jedoch zur Ausübung einer juristischen Person oder Vereinigung, die die Gesellschafterrechte in der Gesellschafterversammlung eines ZSA wahrnimmt. Dabei könnte das Land Sachsen-Anhalt hinsichtlich seines Gesellschafteranteils unberücksichtigt bleiben und diesen unmittelbar halten und den Kontrollmittler allein auf die Kommunen beschränken, bei denen ein Wechsel denkbar ist.

#### *Denkbare Rechtsformen für einen Kontrollmittler*

Im Betracht kommt als Rechtsform des Kontrollmittlers, in dem sich Kommunen zur gemeinsamen Ausübung der Gesellschafterrechte in der GmbH zusammenschließen, zunächst der Zweckverband.

Auch wenn in § 8 Abs. 3 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit Sachsen-Anhalt (GKG-LSA) eine Gestaltungsmöglichkeit hinsichtlich der Voraussetzungen und des Verfahrens bei Beitritt eines weiteren Mitglieds oder bei Ausschluss oder Austritt eines Mitglieds ermöglicht wird, bleibt eine Änderung im Mitgliederbestand eines Zweckverbands aufwändig.

In Betracht kommen als Rechtsform des Kontrollmittlers außerdem die Personenhandelsgesellschaften und Gesellschaften bürgerlichen Rechts. Von dem Erfordernis einer Haftungsbeschränkung bei der Beteiligung der Kommune an einem privatrechtlich verfassten Unternehmen könnten die Aufsichtsbehörden gegebenenfalls die Kommunen befreien, insbesondere soweit der Kontrollmittler keine operativen Tätigkeiten übernimmt, und so nur ein geringes wirtschaftliches Risiko aus der Beteiligung resultiert. Mit der Gestattung durch die Landesverwaltung wäre die Gründung einer solchen Gesellschaft daher möglich. Allerdings müsste bei der Ausgestaltung der inneren Verfassung einer solchen Personengesellschaft sichergestellt werden, dass diese durch die Gesellschafter wirksam kontrolliert werden kann.

Alternativ kommt als Rechtsform auch ein Verein in Betracht. Nach dem Vereinsrecht besteht eine Haftungsbeschränkung auf das Vereinsvermögen. Der Verein ist eine eigenständige juristische Person mit einem von den Mitgliedern verselbstständigten Vereinsvermögen. Der Verein ist eigenständiger Träger von Rechten und Pflichten und haftet für sein Handeln





und Tun mit seinem Vereinsvermögen und ist damit von den Mitgliedern losgelöst zu betrachten.

Die Mitglieder haben gegenüber dem Verein ihre satzungsmäßigen Pflichten, insbesondere Beitragspflichten zu erfüllen. Das Vereinsrecht sieht über die Satzungsregelungen des Vereins hinaus keine Nachschusspflichten der Mitglieder vor, wenn sich der Verein in der finanziellen Krise befinden sollte. Allein die Satzung kann die Beitragspflichten und mögliche finanzielle Sonderopfer festlegen.

Insoweit liegt eine wirksame Haftungsbeschränkung vor, da die Kommunen als Mitglieder des Vereins nicht für Verbindlichkeiten des Vereins haften.

Der Vorstand des Vereins ist das Geschäftsführungs- und Vertretungsorgan des Vereins. Die Mitglieder nehmen in der Mitgliederversammlung an der Willensbildung im Verein teil. Es stellt sich daher die mit einer Aktiengesellschaft vergleichbare Herausforderung, dass ohne eine gesonderte Regelung in der Satzung des Vereins von einer Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle durch die Vereinsmitglieder nicht ausgegangen werden kann. Dem kann aber durch eine entsprechende Satzungsausgestaltung begegnet werden. Vorteilhaft ist, dass die Frage, wer wie Mitglied werden kann, durch die Satzung geregelt werden kann. Zudem bedarf die Begründung der Mitgliedschaft keiner notariellen Beurkundung und keiner Eintragung in ein Register. Ein Verein als Kontrollmittler bietet die Möglichkeit, durch die flexible Struktur und wenige formale Schritte zur Gründung und zu der Aufnahme neuer Mitglieder eine Beteiligungsstruktur zu schaffen. Allerdings ist die Satzung so zu gestalten, dass eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle durch die Vereinsmitglieder möglich ist.

#### *Besteuerung Kontrollmittler*

Ertragsteuerlich sind etwaige Ausschüttungen der zu gründenden GmbH an einen Verein als Kontrollmittler als Einkünfte aus Kapitalvermögen zu 95 % steuerfrei. Zudem ist der Abzug von Kapitalertragsteuer in Höhe von 25 % vorzunehmen, welche im Rahmen der ertragsteuerlichen Veranlagung des Vereins erstattet wird. Bei der Weitergabe an die Kommunen ist der Kapitalertragsteuerabzug von 15 % vorzunehmen.

Bei einem Zweckverband sind etwaige Ausschüttungen der GmbH zu 95 % steuerfrei, wenn die Beteiligung im Betrieb gewerblicher Art gehalten wird oder gänzlich steuerfrei. Ebenso erfolgt ein Kapitalertragsteuerabzug, der gegebenenfalls unter Anrechnung auf Ebene des Zweckverbands, letztlich ebenfalls 15 % beträgt.

Grundsätzlich hat die Gründung eines Kontrollmittlers, welcher die Anteile an der zu gründenden GmbH hält, keine Auswirkungen auf die vorstehenden Ausführungen zur umsatzsteuerlichen Würdigung, da diese ausschließlich von der GmbH an die Leistungsempfänger erbracht werden. Der Kontrollmittler (zum Beispiel Verein, Zweckverband) würde nicht in den Leistungsaustausch eingebunden werden.

Soweit der zu gründende Kontrollmittler ausschließlich das Halten der vorstehenden Beteiligung zum Gegenstand hat, wird damit aus umsatzsteuerlicher Sicht keine unternehmerische Tätigkeit begründet.

Im Rahmen der steuerlichen Gesamtbetrachtung führt die Einfügung einer weiteren Einheit (Kontrollmittler) zwischen den Kommunen und der GmbH zu keinen bzw. nur unwesentlichen steuerlichen Mehrbelastungen.

#### *Ergebnis*

Im Hinblick auf die geprüften Rechtsformen stellt sich der Verein als flexibelste Möglichkeit der Schaffung eines Kontrollmittlers dar. Erforderlich wäre jedoch in jedem Fall, in der



Satzung eine Regelung aufzunehmen, nach der die Kommunen über den Verein eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausüben.

Allerdings führt eine solche gesellschaftsrechtliche Zwischenebene, bei der die Kommunen gemeinsam in einem Verein gebündelt die Gesellschafterrechte in einem als GmbH verfassten ZSA wahrnehmen, zu einem deutlich höheren Aufwand bei der Verwaltung. Auf eine solche rechtliche Konstruktion sollte daher nur zurückgegriffen werden, wenn tatsächlich mit einer hohen Fluktuation kommunaler Mitglieder gerechnet wird. Hiervon ist aktuell nicht auszugehen. Strategisch könnte auch die Lösung, bei der die Kommunen jeweils unmittelbar Gesellschafter der GmbH werden, zu einem höheren Maß an Kontinuität bei einem ZSA führen. Entsprechend sollte ein ZSA zunächst ohne Kontrollmittler ausgestaltet werden.

## **A.7 Governance der GmbH**

Mit dem Begriff der Governance (deutsch: Steuerung) ist der regulatorische und faktische Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung einer Organisation angesprochen.

Die Grundsätze zur Führung von Unternehmen mit mehrheitlicher Landesbeteiligung in der Rechtsform des privaten Rechts sind seit Ende 2013 im „Handbuch für das Beteiligungsmanagement des Landes Sachsen-Anhalt“ (kurz: „Beteiligungshandbuch“) verbindlich geregelt. Sie ergänzen den gesetzlichen Rahmen, den das GmbHG vorgibt. Zu den Organen der GmbH lässt sich Folgendes feststellen:

### *Aufsichtsrat*

Die GmbH muss über einen Aufsichtsrat verfügen, damit das Land Sachsen-Anhalt und die Kommunen einen angemessenen Einfluss auf die Tätigkeit des Unternehmens ausüben können. Das Beteiligungshandbuch enthält diverse Empfehlungen hinsichtlich des Aufsichtsrats wie beispielsweise zu dessen Aufgaben, Arbeitsweise oder Zusammensetzung sowie Vorgaben für die Zusammenarbeit von Geschäftsleitung und Aufsichtsrat. Danach trifft die Geschäftsleitung eine regelmäßige Berichtspflicht, die ordnungsgemäß erfüllt ist, wenn der Aufsichtsrat alle relevanten Informationen erhält, die für eine vollständige Beurteilung der Lage und die Entwicklung sowie für die Leitung des Unternehmens erforderlich sind (Beteiligungshandbuch, Rn 22, S. 22).

Aufgabe des Aufsichtsrats ist es, die Geschäftsleitung bei der Führung des Unternehmens zu überwachen und regelmäßig zu beraten (Beteiligungshandbuch, Rn 75, S. 40). Gegenstand der Überwachung sind die Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Geschäftsleitungsentscheidungen; hierzu gehört insbesondere, ob sich das Unternehmen im Rahmen seiner satzungsmäßigen Aufgaben betätigt (Beteiligungshandbuch, Rn 76, S. 41).

### *Anteilseignerversammlung*

Darüber hinaus dient die Anteilseignerversammlung (auch Gesellschafterversammlung) dem Zweck eines angemessenen Einflusses. Dabei gibt es eine Reihe von Aufgaben, für welche die Anteilseignerversammlung zwingend zuständig sein muss (Beteiligungshandbuch, Rn 3, 4, S. 13). Dazu gehören zum Beispiel die Genehmigung des vom Aufsichtsrat beschlossenen Wirtschaftsplans, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Genehmigung des Lageberichts sowie die Bestellung und Abberufung der Mitglieder der Geschäftsleitung.

Die Gesellschafterversammlung einer GmbH kann jederzeit über nicht gesetzlich oder gesellschaftsvertraglich vorgesehene Gegenstände beschließen. Sie kann insbesondere Entscheidungen aus dem originären Aufgabenbereich der Geschäftsführung sowie Aufgaben



des fakultativ gebildeten Aufsichtsrates an sich ziehen und die Geschäftsführung zu einem bestimmten Verhalten anweisen (Beteiligungshandbuch, S. 17).

### *Geschäftsleitung*

Die Geschäftsleitung ist originär für die ordnungsgemäße Leitung des Unternehmens und für dessen Vertretung nach außen verantwortlich; dabei ist sie an den Unternehmensgegenstand und Unternehmenszweck gebunden (Beteiligungshandbuch, S. 28). Bei einer GmbH sind Weisungen durch Gesellschafterbeschluss zulässig (Beteiligungshandbuch, S. 28). Insbesondere der Gesellschaftsvertrag einer GmbH kann bestimmen, dass auch der Aufsichtsrat berechtigt ist, der Geschäftsführung Weisungen zu erteilen; jedoch sollte im Interesse einer klaren Trennung der Verantwortlichkeit davon nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden – der Aufsichtsrat sollte vielmehr prüfen, ob erforderlichenfalls ein Zustimmungsvorbehalt errichtet werden soll (Beteiligungshandbuch, S. 28).

Die Geschäftsleitung hat für ein angemessenes Risikomanagement im Unternehmen zu sorgen (Beteiligungshandbuch, S. 29).

### *Beirat*

Die Möglichkeit, einen Beirat zu gründen, wird im Beteiligungshandbuch nicht erwähnt, besteht aber. Dabei handelt es sich um ein beratendes Gremium. Einem solchen Beirat könnten etwa unter anderem Wissenschaftler, Vertreter der kommunalen Spitzenverbände oder Vertreter der Zivilgesellschaft angehören.

## **A.8 Datenschutzrechtliche Aspekte**

### *Datenschutzrechtliche Bewertung der Zusammenarbeit zwischen einem ZSA, Land Sachsen-Anhalt und Kommune*

#### **Beziehung zwischen einem ZSA und der jeweiligen Kommune im Rahmen der Aufgabenerfüllung**

Nachstehend werden weitere datenschutzrechtliche Fragen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung eines ZSA behandelt. Zentral ist dabei die Frage, ob dem ZSA die Befugnis übertragen werden sollte, VA im eigenen Namen zu erlassen. Für grundlegende datenschutzrechtliche Erläuterungen hierzu siehe Unterkapitel 4.2.4.1.

Für die datenschutzrechtliche Einordnung der Beteiligung eines ZSA im ersten Verhältnis ist das wesentliche Beurteilungsmerkmal, ob ein ZSA VA-Befugnis und wesentliche Entscheidungsbefugnisse im Rahmen der übertragenen Leistungen erhält. Erhält es keine VA-Befugnis und bearbeitet Fälle kommunaler Leistungen im Auftrag und auf Weisung der jeweils zuständigen kommunalen Stelle, bei welcher die Letztentscheidungsbefugnis verbleibt, ist sie als Auftragsverarbeiter einzuordnen. Denn sie bestimmt damit in der Regel nicht die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten bei der Bearbeitung für kommunale Leistungen. Zwar dürfte einem ZSA ein gewisses Maß an Entscheidungsspielraum zustehen, beispielsweise bei der Priorisierung und Aufteilung von Anträgen und Fallakten, dies überwiegt aber nicht so stark, dass sich ein ZSA dadurch zum Verantwortlichen für die Datenverarbeitung erhebt. Die für eine datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit maßgebliche Bestimmung der Zwecke und Mittel einer Verarbeitung würde bei der jeweiligen Kommune liegen, deren kommunale Leistungen durch ein ZSA unterstützend bearbeitet werden. Zudem würde ein ZSA im Rahmen seiner Aufgabenwahrnehmung regelmäßig keine eigenen Interessen verfolgen, sodass eine Auftragsverarbeitung als Ausgestaltungsmöglichkeit anzunehmen ist. Bei der Auftragsverarbeitung ist ein Auftragsverarbeitungsvertrag zwischen dem beziehungsweise den Verantwortlichen und dem Auftragsverarbeiter gem. Art. 28 Abs. 3 der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) abzuschließen.

Demgegenüber wäre eine gemeinsame Verantwortlichkeit eines ZSA und der ursprünglich zuständigen kommunalen Stelle insbesondere dann anzunehmen, wenn ein ZSA VA-Befugnis erhält und Art und Ausmaß von behördlichen Entscheidungen sowie der Ermittlungstätigkeiten eigenverantwortlich trifft. In diesen Fällen dürfte ein ZSA regelmäßig auch die Zwecke und Mittel der Verarbeitung personenbezogener Daten wesentlich mitbestimmen. Da die kommunalen Stellen ihre originären Zuständigkeiten und gesetzlichen sowie weiteren öffentlichen Aufgaben auch bei Hinzuziehung eines ZSA grundsätzlich nicht vollständig aufgeben, dürften sie als gemeinsam verantwortlich mit einem ZSA zu bewerten sein. Für Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis könnte sich eine Ausnahme dieser Bewertung ergeben: Wie in Anhang A.3 geschildert, ist den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, diese Aufgaben an das Land Sachsen-Anhalt zurück zu delegieren. Wenn das Land Sachsen-Anhalt die Befugnis zur Wahrnehmung dieser öffentlichen Aufgaben wieder zurückerhält und anschließend auf ein ZSA überträgt – sodass die Kommunen keine Einflussnahme mehr darauf nehmen können – läge keine gemeinsame Verantwortlichkeit zwischen der jeweiligen Kommune und einem ZSA vor. Stattdessen gelten die vorherigen Ausführungen entsprechend für das Land Sachsen-Anhalt und es läge voraussichtlich eine gemeinsame Verantwortlichkeit zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und einem ZSA vor.

Für die Fälle der gemeinsamen Verantwortlichkeit ist eine Vereinbarung über die gemeinsame Verantwortlichkeit gemäß Art. 26 Abs. 1 Satz 2 DSGVO abzuschließen. Mit dieser Vereinbarung wäre festzulegen, wer von den Beteiligten welche Verpflichtung der DSGVO erfüllt, insbesondere was die Wahrnehmung der Rechte der betroffenen Person angeht und wer welchen Informationspflichten gemäß den Art. 13 und 14 DSGVO nachkommt. Die Vereinbarung würde ebenfalls die jeweiligen tatsächlichen Funktionen und Beziehungen der gemeinsam Verantwortlichen darstellen und die prozessualen Abläufe festlegen. Die gemeinsam Verantwortlichen müssten demnach dezidiert festlegen, wie und von wem eingehende Betroffenenanfragen bearbeitet und beantwortet werden.

#### Beziehung zwischen den an einem ZSA beteiligten Kommunen und dem Land

Neben diesem Verhältnis ist zusätzlich das Verhältnis zwischen den an einem ZSA beteiligten Kommunen und dem Land Sachsen-Anhalt zu bewerten. Hierfür wird eine dezidierte Bewertung des Einzelfalls vorzunehmen sein, sobald alle Einzelheiten der Ausgestaltung eines ZSA feststehen. Die datenschutzrechtliche Einordnung hängt unmittelbar mit der tatsächlichen Ausgestaltung und Durchführung der konkreten Datenverarbeitungen zusammen. Der Abschluss von Auftragsverarbeitungsverträgen oder Vereinbarungen über die gemeinsame Verantwortlichkeit begründet diese Verhältnisse nicht, sondern die vertraglichen Festlegungen müssen die tatsächlichen Gegebenheiten widerspiegeln.

Nach derzeitiger Einschätzung dürften sowohl Fälle der gemeinsamen Verantwortlichkeit als auch der parallel zueinander stehenden eigenen Verantwortlichkeit der an einem ZSA beteiligten Stellen vorliegen. Eine gemeinsame Verantwortlichkeit dürfte beispielsweise immer dann vorliegen, wenn die beteiligten Stellen des Landes und der Kommunen im Rahmen ihrer Einflussnahme über den Aufsichtsrat oder Gesellschafterpositionen eines ZSA Festlegungen treffen, welche die Verarbeitung personenbezogener Daten bezwecken oder die Verarbeitung diesen Entscheidungen immanent ist.

Dagegen ist jedoch keine gemeinsame Verantwortlichkeit bei solchen Verarbeitungstätigkeiten anzunehmen, bei denen ein ZSA eine kommunale Leistung einer spezifischen Kommune übernimmt, sämtliche Befugnisse der übertragenen Aufgabe allein per Gesetz der jeweiligen kommunalen Stelle zustehen und allein die zuständige Kommune Gebrauch davon gemacht hat. In diesem Fall bestimmt weiterhin lediglich die originär zuständige kommunale Stelle die Zwecke und Mittel der Verarbeitung und ist allein für eine daraus resultierende Verarbeitung



personenbezogener Daten verantwortlich. Ausnahmsweise könnte in diesen Fällen die oben beschriebene gemeinsame Verantwortlichkeit mit einem ZSA anzunehmen sein, insbesondere wenn ein ZSA VA-Befugnis erhält.

#### *Weitere Datenschutzpflichten, Anforderungen und Dokumentationen im Überblick*

Neben der datenschutzrechtlichen Beteiligungsform sowie der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung sind weitere Pflichten und Anforderungen zu erfüllen sowie Dokumentationen zu erstellen. Diese werden im folgenden Abschnitt beispielhaft aufgeführt, mitsamt der jeweiligen Auswirkung auf die Einrichtung eines ZSA zur Erbringung der Leistungen.

#### **Dokumentation der Verarbeitungstätigkeiten**

Verantwortliche und Auftragsverarbeiter haben jeweils ein Verzeichnis über all ihre Verarbeitungstätigkeiten zu führen, Art. 30 DSGVO. Die Mindestinhalte des Verzeichnisses sind in Absatz 1 bis 3 vorgegeben. Mit dem Verzeichnis soll einerseits ein zentrales Register geschaffen werden, um die Rechenschaftspflichten über alle Verarbeitungstätigkeiten ablegen zu können. Andererseits dient das Verzeichnis dazu, einen Überblick über sämtliche datenschutzrelevante Vorgänge innerhalb einer Organisation herzustellen. Dazu werden Sachverhalte zu Verarbeitungstätigkeiten aufgearbeitet und die wesentlichen Informationen an zentraler Stelle vorgehalten.

Für die zu bündelnden Leistungen sollten bereits jetzt Einträge im Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten des jeweils Verantwortlichen bestehen. Mit Einführung eines ZSA könnten sich (obwohl angestrebt wird, bestehende Online-Dienste und Fachverfahren nachzunutzen) wesentliche Änderungen an den Abläufen, involvierter IT-Infrastruktur und IT-Systemen sowie den Beteiligten und Datenempfängern ergeben. Daher werden die Verzeichniseinträge anzupassen sein, um die Verarbeitungen im Rahmen der gebündelten Aufgabenerfüllung angemessen zu dokumentieren. Wird ein Organisationsmodell gewählt, bei welchem die Beteiligten datenschutzrechtlich als gemeinsame Verantwortlichkeit einzuordnen sind, bietet es sich an, dass die Verzeichniseinträge für alle teilnehmenden Kommunen und Behörden harmonisiert werden. Dies führt zu erhöhter Transparenz für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger und sorgt zudem effizient für die Reduzierung von Aufwänden, die typischerweise mit der Erstellung der Verarbeitungsdokumentation einhergehen.

#### **Vereinbarungen bzw. Verträge über die Beteiligung von Kommunen und Dritten**

Wie unter 4.2.4 ausgeführt, sind je nach datenschutzrechtlicher Einordnung noch datenschutzrechtliche Verträge abzuschließen. Dies umfasst einerseits Vereinbarungen über die gemeinsame Verantwortlichkeit beziehungsweise Auftragsverarbeitung zwischen den teilnehmenden öffentlichen Stellen.

Sollten im Rahmen der Abläufe einzelner Verarbeitungstätigkeiten noch weitere Dritte, wie beispielsweise IT- oder Software-Dienstleister eingesetzt werden, so muss auch für diese die datenschutzrechtliche Beteiligungsform ermittelt werden. Anschließend sind gegebenenfalls datenschutzrechtliche Vereinbarungen bzw. Verträge mit ihnen abzuschließen.

#### **Datenschutzrechtliche Risikoanalysen**

Die Verpflichtung zur Durchführung von Risikoprüfungen im Datenschutz folgt vor allem aus den Pflichten des Verantwortlichen aus Art. 24 DSGVO sowie der Datenschutz-Folgenabschätzung gemäß Art. 35 DSGVO.

Betrachtungsobjekte bei einer Risikoprüfung sind grundsätzlich einzelne Verarbeitungstätigkeiten, da nur auf dieser Betrachtungsebene die konkreten Risiken eines Verarbeitungsvorgangs für die betroffenen Personen angemessen ermittelt und gewürdigt werden können. Konkret sind daher die Risiken zu untersuchen, die der betrachteten Verarbeitungstätigkeit





immanent sind. Ausschlaggebend für die Risikoanalysen ist dabei die Frage, wie hoch das Risiko für die Betroffenen in den Fällen wäre, in denen sich die Gefahren einer Verarbeitung verwirklichen oder gar Datenschutzvorfälle darstellen. Die beteiligten kommunalen Stellen haben daher zwei relevante und gesetzlich vorgesehene Risikoprüfungen durchzuführen, die sogenannte Schwellwertanalyse (SWA) sowie die Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA).

Die SWA ist durchzuführen, um zu prüfen, ob eine Verarbeitungstätigkeit zu einem voraussichtlich hohen Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen führt. Sofern diese Schwelle überschritten wird, ist als Folge eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchzuführen, Art. 35 DSGVO. Die SWA dient daher als eine Vorabprüfung, um vor Beginn der Verarbeitungstätigkeit etwaige Risiken zu identifizieren und gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen zu implementieren.

Bereits jetzt dürften Kommunen und Behörden Dokumentationen zu SWA sowie Datenschutz-Folgenabschätzungen erstellt haben. Bei der Bündelung der Leistungen über ein ZSA wird es besonders wichtig, dass sich alle Beteiligten über etwaige datenschutzrechtliche Risiken und ihr Verständnis darüber austauschen, da bereits vorhandene Risikobewertungen durch die bevorstehenden Änderungen an den Prozessabläufen im Rahmen der Umsetzung in einem ZSA aktualisiert werden müssen. Insbesondere dürften neue Arten von Risiken hinzutreten, da ein ZSA potenziell eine hohe Anzahl personenbezogener Daten verarbeiten wird, wenn sämtliche beteiligte Kommunen ihre Daten an ein ZSA übermitteln. Es bedarf insofern einer Neubewertung etwaiger Risiken, insbesondere ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und der potenziellen Schadenshöhe, sowie gegebenenfalls der Ableitung neuer technischer und organisatorischer Maßnahmen. Im Rahmen der gemeinsamen Verantwortlichkeit sollten sich alle Beteiligten über die Ergebnisse der Risikobewertung austauschen und gemeinsam gegebenenfalls erforderliche Maßnahmen festlegen.

#### Technische und organisatorische Maßnahmen

Für eine Verarbeitungstätigkeit müssen geeignete technische und organisatorische Maßnahmen getroffen werden, um ein den Risiken angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten, Art. 32 Abs. 1 DSGVO. Dabei sind der Stand der Technik, die Implementierungskosten und die Art, der Umfang, die Umstände und Zwecke der Verarbeitung sowie die unterschiedliche Eintrittswahrscheinlichkeit und Schwere der Risiken für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zu berücksichtigen. Die zu ergreifenden Maßnahmen sind auch an die Ergebnisse einer Schutzbedarfsfeststellung sowie SWA beziehungsweise Datenschutz-Folgenabschätzung anzupassen. Zudem sind die ergriffenen Maßnahmen von involvierten Dienstleistern zu betrachten. Insbesondere bei Auftragsverarbeitungen sind die Kataloge der technischen und organisatorischen Maßnahmen gründlich hinsichtlich ihrer Angemessenheit zu prüfen, Art. 28 Abs. 1 DSGVO.

Alle technischen und organisatorischen Maßnahmen sollten in einem strukturierten Katalog aufgelistet werden. Beim Aufbau eines Katalogs können die Maßnahmen beispielsweise hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Gewährleistungsziele sortiert werden.

- Vertraulichkeit,
- Integrität,
- Verfügbarkeit,
- Transparenz,
- Nichtverkettung,



- Intervenierbarkeit und
- Datenminimierung

Auch ein Aufbau hinsichtlich der Schutzrichtung einzelner Maßnahmen, wie beispielsweise Zutrittskontrolle, Zugangskontrolle, Zugriffskontrolle, Weitergabekontrolle, Eingabekontrolle, Auftragskontrolle, Verfügbarkeitskontrolle oder Trennungskontrolle ist möglich.

Im Rahmen der Einrichtung eines ZSA, welches zukünftig diverse Leistungen übernehmen könnte, besteht eine besondere Herausforderung, die einer Abstimmung aller beteiligten Kommunen und Stellen bedarf. Zur Verdeutlichung soll folgendes Beispiel dienen:

Kommune A und Kommune B möchten jeweils eine ihrer Leistungen über ein ZSA erbringen lassen. Beide Kommunen haben die erforderlichen Risikodokumentationen aus dem Datenschutz sowie der Informationssicherheit erstellt. Für die Verarbeitungstätigkeiten von A wurde ein Schutzbedarf von „sehr hoch“ ermittelt, weil beispielsweise eine hohe Anzahl sehr sensibler Daten bei der Bearbeitung von Bürgeranträgen verarbeitet werden. Dies könnten beispielsweise Verarbeitungen von Sozialdaten sein. B möchte eine Leistung gebündelt bearbeiten lassen, bei der primär nur Kontaktdaten der Antragstellerinnen und Antragsteller verarbeitet werden. Der Schutzbedarf wurde entsprechend mit „normal“ festgelegt.

Wenn nun beide Leistungen über eine ZSA abgebildet werden sollten, so ist auf alle ermittelten Schutzbedarfe der Kommunen Rücksicht zu nehmen. Sollte ein sehr hoher Schutzbedarf bei auch nur einer Leistung erforderlich sein, darf dieser nicht durch einen geringeren Schutzbedarf anderer Leistungen unterlaufen werden. Ein einheitliches Schutzniveau der Daten ist durch ein ZSA stets zu gewährleisten. Tendenziell ist das Schutzniveau eines ZSA daher nach dem Maximalprinzip zu ermitteln und sollte sich am jeweils höchsten Schutzbedarf einzelner Leistungen orientieren. Ausnahmen könnten bestehen, wenn es faktisch und technisch möglich ist, Leistungen mit einem sehr hohen Schutzbedarf in separierten Instanzen abzubilden.

### Informationspflichten

Ein weiterer Grundsatz des Datenschutzes ist die Transparenz der Verarbeitung. Das bedeutet, dass personenbezogene Daten in einer für die betroffene Person nachvollziehbaren Weise verarbeitet werden sollen. Verantwortliche haben daher die Pflicht, Betroffene über die vorzunehmenden Datenverarbeitungen zu informieren. Diese Informationspflichten ergeben sich konkret aus den Art. 12 bis 14 DSGVO, die teilweise in § 10 des Datenschutz-Grundverordnungs-Ausfüllungsgesetzes Sachsen-Anhalt (DSAG LSA) modifiziert werden. In der Regel stellen Verantwortliche sogenannte Datenschutzhinweise beziehungsweise Datenschutzerklärungen bereit, die den Betroffenen erläutern, wie genau welche Daten zu welchen Zwecken verarbeitet werden. Welche Informationen bereitgestellt werden müssen, ist in den Artikeln 13 und 14 DSGVO ausgeführt.

Solche Datenschutzhinweise dürften bereits jetzt bestehen und Betroffene über die Verarbeitungen personenbezogener Daten informieren. Die Datenschutzhinweise wären jedenfalls anzupassen, da sich mit der Bündelung wesentliche Änderungen, beispielsweise der Datenempfänger, ergeben. Gegebenenfalls müssen neue Datenschutzhinweise für ein ZSA erstellt werden. Datenschutzhinweise gemäß Art. 13 DSGVO wären zu erstellen, wenn ein ZSA die Daten der Antragstellerinnen und Antragsteller direkt und eigenverantwortlich erhebt. Erhebt ein ZSA hingegen personenbezogene Daten nicht selbst, sondern wird dies durch eine andere Behörde oder Stelle vorgenommen, so sind Datenschutzhinweise gemäß Art. 14 DSGVO anzufertigen.



## Löschung personenbezogener Daten

Ausgehend vom Grundsatz der Speicherbegrenzung aus Art. 5 Abs. 1 lit. e DSGVO sowie nach Art. 17 Abs. 1 DSGVO dürfen personenbezogene Daten grundsätzlich nur so lange verarbeitet beziehungsweise gespeichert werden, wie es für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderlich ist. Neben dieser allgemeinen Löschregel hat eine betroffene Person grundsätzlich auch das Recht, die Löschung ihrer personenbezogenen Daten zu verlangen, sogenannte ad-hoc-Löschung, Art. 17 Abs. 1 DSGVO.

Aus diesem Grundsatz ergibt sich, dass ein Löschkonzept zu erstellen und gegebenenfalls technisch umzusetzen ist, das Festlegungen zur fristgemäßen Löschung personenbezogener Daten enthält. Dabei sind automatisierte oder nicht automatisierte Löschmechanismen und -prozesse zu implementieren, die eine vollständige Löschung der personenbezogenen Daten ermöglichen. Hierbei sind auch vor- und nachgelagerte IT-Systeme und gegebenenfalls Datenextrakte zu berücksichtigen. Das Intervall und das auslösende Ereignis der Löschung müssen festgelegt werden. Die Vorgaben müssen konsistent zum Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten sein und die Löschung sollte protokolliert werden. Können personenbezogene Daten aus bestimmten Gründen, beispielsweise aufgrund von gesetzlichen Aufbewahrungsfristen, trotz Zweckwegfall nicht gelöscht werden, soll eine Sperrung der personenbezogenen Daten erfolgen, Art. 17 Abs. 3 DSGVO.

Wird ein ZSA zur Erbringung diverser Leistungen gegründet oder benannt, fallen potenziell zahlreiche Verarbeitungstätigkeiten bei dieser Stelle an. Die zur Aufgabenerledigung erforderlichen personenbezogenen Daten, die von dieser Stelle erhoben oder an sie weitergeleitet werden, dürften unterschiedlichen Zwecken dienen, je nachdem, welche Leistung erbracht wird. Dies bedeutet gleichfalls, dass ein Konvolut von Löschfristen für einzelne personenbezogene Daten zu beachten sein wird, da – je nach Leistung – die verfolgten Zwecke zu unterschiedlichen Zeiträumen erfüllt sein werden.

Um eine Übersicht und Kontrolle über die resultierenden Aufbewahrungs- und Löschfristen zu gewinnen und diese effektiv zu implementieren, ist für das Vorhaben ein Löschkonzept zu entwickeln. Das Löschkonzept enthält Festlegungen zur fristgemäßen Löschung personenbezogener Daten, wie zum Beispiel Standardlöschfristen einzelner Löschobjekte und deren Eintrittszeitpunkt. Zudem enthält das Löschkonzept Festlegungen, wie die Löschung fachlich und technisch durchzuführen ist.

## Betroffenenrechte

Mit den geltenden Datenschutzgesetzen sollen insbesondere die Rechte von betroffenen Personen gestärkt werden. Deswegen sieht die DSGVO einen Katalog sogenannter Betroffenenrechte vor, der teilweise in §§ 11 f. DSAG LSA modifiziert wird:

- das Recht auf Auskunft gemäß Art. 15 DSGVO,
- das Recht auf Berichtigung gemäß Art. 16 DSGVO,
- das Recht auf Löschung gemäß Art. 17 DSGVO,
- das Recht auf Einschränkung der Verarbeitung gemäß Art. 18 DSGVO,
- das Recht auf Datenübertragung gemäß Art. 20 DSGVO,
- ein Widerspruchsrecht gemäß Art. 21 DSGVO sowie
- das Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde gemäß Art. 77 DSGVO.



Um die Betroffenenrechte wirksam ausüben zu können, bedarf es eines robusten Bearbeitungsprozesses bei dem jeweils Verantwortlichen. Dazu bedarf es einer Abstimmung zwischen allen beteiligten Kommunen, Behörden und sonstigen Stellen. Insbesondere sollten Hauptverantwortlichkeiten und Unterstützungspflichten festgelegt werden. Kann die Beteiligungsform aller Beteiligten als gemeinsame Verantwortlichkeit eingeordnet werden, so kann eine gemeinsame Anlaufstelle für Betroffene festgelegt werden, Art. 26 Abs. 1 S. 3 DSGVO. Der jeweils Verantwortliche setzt die gewünschten Maßnahmen, beispielsweise die Auskunftserteilung oder die Löschung der Daten, innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags um, Art. 12 Abs. 3 S. 1 DSGVO.

### *Beteiligungsformen gemäß DSGVO*

Die DSGVO unterscheidet zwischen drei Beteiligungsformen, die kurz erläutert werden, um die initiale Einordnung nachvollziehen zu können.

#### **(Eigenständige) Verantwortlichkeit**

Gemäß Art. 4 Nr. 7 DSGVO ist Verantwortlicher die „natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die allein [...] über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet“. Ein eigenständiger Verantwortlicher bestimmt entsprechend allein über Zwecke und Mittel der Verarbeitungstätigkeit. Der Zweck beschreibt das Ziel, das mit der konkreten Verarbeitung verfolgt und erreicht werden soll sowie das „Ob“ einer Verarbeitung. Das Mittel ist alles, womit das Ziel erreicht werden soll, also das „Wie“ einer Verarbeitung. Ein Verantwortlicher muss sämtliche datenschutzrechtlichen Anforderungen aus den Pflichtenkatalogen der Datenschutzgesetze erfüllen und jederzeit Rechenschaft über die Erfüllung der Pflichten ablegen können, beispielsweise zur Rechtmäßigkeit der Verarbeitung oder der Zweckbindung.

#### **Gemeinsame Verantwortlichkeit**

Bestimmen zwei oder mehrere Beteiligte über die Zwecke und Mittel einer Verarbeitung, so sind sie gemeinsam Verantwortliche. Im Regelfall bedeutet dies, dass zwei oder mehrere verantwortliche Stellen gemeinsam eine Verarbeitungstätigkeit durchführen. Zu beachten ist jedoch, dass der Grad der Beteiligung nicht identisch oder gleichmäßig zwischen den Parteien verteilt werden muss. Den gemeinsam Verantwortlichen steht es beispielsweise frei, die konkreten Verarbeitungsvorgänge nur durch eine Partei durchführen zu lassen. Relevant ist lediglich, ob alle Beteiligten bei der Zweck- und Mittelbestimmung einer Verarbeitung involviert sind. Bei der gemeinsamen Verantwortlichkeit sind sämtliche Beteiligte zur Umsetzung der datenschutzrechtlichen Anforderungen aus den Pflichtenkatalogen verpflichtet. Im Innenverhältnis können die gemeinsam Verantwortlichen die jeweilige Pflichtwahrnehmung festlegen und aufteilen. Gemeinsam Verantwortliche trifft folglich gemäß Art. 26 Abs. 1 S. 2 DSGVO die Pflicht, in einer Vereinbarung in transparenter Form festzulegen, wer von ihnen welche Verpflichtung der DSGVO erfüllt, insbesondere was die Wahrnehmung der Rechte der betroffenen Person angeht, und wer welchen Informationspflichten gemäß den Artikeln 13 und 14 nachkommt. Zusätzlich muss die Vereinbarung die jeweiligen tatsächlichen Funktionen und Beziehungen der gemeinsam Verantwortlichen gegenüber betroffenen Personen gebührend widerspiegeln.

#### **Auftragsverarbeitung**

Auftragsverarbeiter ist gemäß Art. 4 Nr. 8 DSGVO eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die personenbezogene Daten im Auftrag des Verantwortlichen verarbeitet. Der Auftragsverarbeiter führt entsprechend eine Datenverarbeitung für einen Verantwortlichen aus. Auftragsverarbeiter sind streng weisungsgebunden und handeln lediglich in dem durch den Verantwortlichen festgelegten Rahmen. Dennoch kann ein geringes Maß an Entscheidungsspielraum beim Auftragsverarbeiter verbleiben,



beispielsweise bei der Konkretisierung der Mittel der Verarbeitung. Maßgebliches Kriterium zur Abgrenzung der Verantwortlichkeit und Auftragsverarbeitung ist somit primär, wer die Zwecke der Verarbeitung festlegt und wessen Interessen mit der Verarbeitung erfüllt werden sollen. Ein Auftragsverarbeiter ist nicht vorrangig für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Pflichten der übertragenen Verarbeitung verantwortlich. Er muss gleichwohl einen eingeschränkten Pflichtenkatalog beachten sowie die allgemeinen Grundsätze des Datenschutzes. Verantwortlicher und Auftragsverarbeiter müssen einen Auftragsverarbeitungsvertrag abschließen, der alle Anforderungen aus Art. 28 DSGVO erfüllt.

#### *Datenschutzrechtliche Rechtmäßigkeit der Verarbeitungen zu ausgewählten OZG-Leistungen*

Im Folgenden wird beispielhaft auf die Rechtmäßigkeit der Verarbeitungen personenbezogener Daten im Zusammenhang mit den OZG-Leistungen der Hundehaltung und dem Wohngeld eingegangen.

#### **Rechtmäßigkeit der Verarbeitungen zur OZG-Leistung Hundehaltung**

Bei kommunalen Leistungen im Zusammenhang mit der Führung des Hunderegisters sowie der Hundesteuer, ergibt sich die Rechtmäßigkeit insbesondere aus

- Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO,
- § 4 DSAG LSA,
- § 34 Bundesmeldegesetz (BMG),
- §§ 11, 13 Abs. 1 Nr. 1 lit. c Abs. bb Kommunalabgabengesetz Landesrecht Sachsen-Anhalt (KAG-LSA),
- dem HundeG LSA sowie der
- Hundesteuersatzung der jeweiligen Kommune.

Die wahrgenommenen Aufgaben im öffentlichen Interesse betreffen insbesondere die Erfassung und Festsetzung steuerlich relevanter Sachverhalte sowie die Gefahrenabwehr für die öffentliche Sicherheit, indem eine Kennzeichnung und Registrierung insbesondere solcher Hunde erfolgt, von denen per Gesetz vermutet wird, dass eine erhöhte Gefahr von ihnen ausgeht.

§ 17 Abs. 1 HundeG LSA normiert, dass die Aufgaben nach diesem Gesetz von den Gemeinden im übertragenen Wirkungskreis (zuständigen Behörden) wahrgenommen werden. Die datenschutzrechtliche Rechtmäßigkeit bestimmt sich in diesen Fällen grundsätzlich nach der Befugnis, eine bestimmte öffentliche Aufgabe wahrzunehmen. Geht man von einer Auftragsverarbeitung zwischen der jeweils handelnden kommunalen Stelle und einem ZSA aus, dürfte diese Zuständigkeitsanforderung weiterhin erfüllt sein. Ein ZSA gilt in diesem Fall als „verlängerter Arm“ der zuständigen Behörde. Ein ZSA muss keine eigene Rechtsgrundlage für seine Unterstützungstätigkeiten ermitteln, sondern die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung bemisst sich an den Rechtsgrundlagen, die der datenschutzrechtlich Verantwortliche für sich ermittelt hat. Zu beachten ist jedoch, dass individuelle Verwaltungsvorschriften oder Satzungen erlassen worden sind wie beispielsweise die Hundesteuersatzungen der jeweiligen Kommunen, deren Inhalte zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Studie nur auszugsweise für einige Kommunen berücksichtigt werden konnten. Vor der Übertragung kommunaler Aufgaben an ein ZSA ist in jedem Fall sicherzustellen, dass die bestehenden Regelungen und Satzungen diesem Vorgehen nicht widersprechen. Gleiches gilt insbesondere für die Fälle, in denen ein ZSA, andere Kommunen oder Stellen des Landes die Zwecke und Mittel der



Verarbeitung derart mitbestimmen, dass eine gemeinsame Verantwortlichkeit anzunehmen ist. Die landesrechtlichen Gesetze und insbesondere Satzungen sehen die Befugnis zur Wahrnehmung der jeweiligen öffentlichen Aufgabe typischerweise immer nur bei einer spezifischen Stelle. Diese benannte Stelle dürfte personenbezogene Daten rechtmäßig verarbeiten. Die Mitbestimmung anderer Stellen im Rahmen der gemeinsamen Verantwortlichkeit dürfte diesen Grundsatz nicht unterlaufen. Wenn ihnen bereits die allgemeine Zuständigkeit zur Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe nicht obliegt, dürften sie erst recht keine personenbezogenen Daten zur Erfüllung dieser Aufgabe verarbeiten.

Als Konsequenz gelten besondere Vertraulichkeitsanforderungen, die auch im Verhältnis zu involvierten Dienstleistern und Verwaltungshelfern durchzusetzen sind. Beispielsweise müssen ein Dienstleister sowie seine Mitarbeitenden ausdrücklich auf das Steuergeheimnis verpflichtet werden. Das bedeutet, sie müssen schriftlich bestätigen, dass sie die ihnen im Rahmen ihrer Tätigkeit bekanntwerdenden steuerlichen Daten nicht unbefugt offenbaren oder verwenden. Die Zusammenarbeit mit dem Dienstleister muss zudem vertraglich so gestaltet werden, dass der Schutz der steuerlichen Daten gewährleistet ist. Die beauftragende Behörde bleibt für die Einhaltung des Steuergeheimnisses verantwortlich. Sie muss sicherstellen, dass der Dienstleister die gesetzlichen Vorgaben einhält, und dies regelmäßig kontrollieren.

### Rechtmäßigkeit der Verarbeitungen zur OZG-Leistung Wohngeld

Die Rechtmäßigkeit für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten bei der Bearbeitung von Wohngeldangelegenheiten ergibt sich insbesondere aus

- Art. 6 Abs. 1 lit. c und e DSGVO,
- § 26 des Sozialgesetzbuchs (SGB) I,
- §§ 1, 22, 24 des Wohngeldgesetzes (WoGG),
- der Wohngeldverordnung (WoGV),
- der Wohngeld-Verwaltungsvorschrift (WoGVwV),
- §§ 67a ff. des SGB X, § 3 Abs. 3 der Allgemeinen Zuständigkeitsverordnung für Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht (AllgZustVO-Kom) sowie
- erlassenen Satzungen der Kommunen im Zusammenhang mit der Ausführung der Wohngeldangelegenheiten.

Das WoGG überträgt die Durchführung der Wohngeldangelegenheiten an die Länder, die wiederum durch eigene Rechtsverordnungen die zuständigen Behörden bestimmen. Im Land Sachsen-Anhalt sind dies die Stellen der Landkreise und kreisfreien Städte.

Wie bereits oben erwähnt, gelten auch hier besondere Bestimmungen aus internen Richtlinien, Verwaltungsvorschriften und Satzungen, die im Einzelfall zu prüfen sind. Zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit der Einbindung eines ZSA ist sicherzustellen, dass aus diesen Regelwerken keine Maßgaben hervorgehen, die einer Einbindung eines ZSA entgegenstehen. Aus Gründen der Transparenz ist vielmehr zu empfehlen, dass die Einbindung eines Verwaltungshelfers explizit vorgesehen wird.

Bei Angelegenheiten zum Wohngeld werden aller Voraussicht nach sogenannte Sozialdaten verarbeitet. Sozialdaten sind personenbezogene Daten, die im Zusammenhang mit Aufgaben der sozialen Sicherung erhoben, verarbeitet oder genutzt werden. Sie sind ein spezieller





Unterfall der personenbezogenen Daten und unterliegen daher einem besonders strengen Datenschutz. Aus diesem Grund werden im nachfolgenden Kapitel solche Besonderheiten hervorgehoben, die bei der Verarbeitung von Sozialdaten zu beachten sind.

#### *Besonderheiten bei der Verarbeitung von Sozialdaten*

Bei der Verarbeitung von Sozialdaten sind besondere Maßgaben aus dem speziellen Datenschutzrecht der SGB zu beachten. Die datenschutzrechtlichen Pflichten sowie die zahlreichen Maßgaben aus den SGB schränken die Ausgestaltungsmöglichkeiten sowie zulässigen Anwendungsfälle ein und verlangen insbesondere zwingend eine Beurteilung des jeweiligen Einzelfalls sowie eine lückenlose Prüfung und Dokumentation jeder einzelnen Datenverarbeitungstätigkeit und ihrer Rechtmäßigkeit. Maßgeblich ist dabei, wer welche Daten, in welchem Umfang, zu welchem Zweck und zur Erfüllung welcher Aufgabe verarbeiten möchte.

Die Grundvoraussetzung für eine zulässige Datenverarbeitung ist zunächst, dass die jeweilige Tätigkeit im Zusammenhang mit Sozialdaten bereits jetzt rechtlich zulässig ist. Dabei sind die konkreten Befugnisse und Aufgaben jeder beteiligten Stelle zu würdigen. Die nachfolgenden Ausführungen stellen die wesentlichen Erwägungen zur Einordnung der Zulässigkeit aus datenschutzrechtlicher Sicht dar und zeigen Weichenstellungen auf.

#### **Wahrung des Sozialgeheimnisses, § 35 Abs. 1 SGB I**

Aus der Vorschrift ergibt sich, dass jede Person einen Anspruch darauf hat, dass die sie betreffenden Sozialdaten von den Sozialleistungsträgern nicht unbefugt verarbeitet werden (sog. Sozialgeheimnis). Dadurch ergibt sich die Pflicht, jede einzelne Verarbeitungsform auf ihre Rechtmäßigkeit zu kontrollieren. Darunter fallen insbesondere auch Datenübermittlungen wie zu Dienstleistern und Verwaltungshelfern. Die Wahrung des Sozialgeheimnisses umfasst sogar die Verpflichtung, innerhalb eines Leistungsträgers sicherzustellen, dass die Sozialdaten nur konkreten Befugten zugänglich sind oder nur an diese weitergegeben werden. Dadurch ergibt sich erst recht, dass Dritte und andere Stellen überhaupt und nur insofern eingebunden werden dürfen, wie dies erforderlich ist.

#### **Datenminimierung nach Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO**

Der Grundsatz der Datenminimierung verpflichtet dazu, dass die zu übermittelnden Daten dem jeweiligen Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt werden. Bei jeder Datenverarbeitung ist deswegen sicherzustellen, dass nur die exakt für den Einzelfall erforderlichen Daten erhoben und verarbeitet werden, also insbesondere nur einzelne Merkmale wie beispielsweise aktuelle Adressen anstelle eines gesamten Datensatzes einer Person, welcher einer kommunalen Stelle vorliegt. Dies müsste technisch durch die verwendeten Kommunikationsmittel und Schnittstellen gewährleistet werden.

Konkretisiert wird diese Anforderung durch einen der Übermittlungsgrundsätze aus § 67d SGB X. Sind gemäß Absatz 2 mit Sozialdaten, die übermittelt werden dürfen, weitere personenbezogene Daten der betroffenen Person oder eines Dritten so verbunden, dass eine Trennung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist, so ist die Übermittlung auch dieser Daten nur zulässig, wenn schutzwürdige Interessen der betroffenen Person oder eines Dritten an deren Geheimhaltung nicht überwiegen. Dies verpflichtet datenverarbeitende Stellen zu einer zusätzlichen zu dokumentierenden Interessenabwägung.

#### **Erhebung von Daten bei den Betroffenen und Wahlrecht**

§ 67a Abs. 2 SGB X etabliert Maßgaben für die Erhebung von Sozialdaten. Aus der Vorschrift folgt, dass Sozialdaten grundsätzlich bei den betroffenen Personen zu erheben sind. Ohne ihre Mitwirkung dürfen sie beispielsweise nur bei konkret benannten Stellen aus § 35 SGB I oder § 69 Abs. 2 SGB X erhoben werden, wenn



- diese zur Übermittlung der Daten an die erhebende Stelle befugt sind,
- die Erhebung bei der betroffenen Person einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde und
- keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden.

Bei anderen Personen oder Stellen dürfen die Daten nur erhoben werden, wenn

- eine Rechtsvorschrift die Erhebung bei ihnen zulässt oder
- die Übermittlung an die erhebende Stelle ausdrücklich vorschreibt oder
- die Aufgaben nach SGB X ihrer Art nach einer Erhebung bei anderen Personen oder Stellen erforderlich machen oder
- die Erhebung bei der betroffenen Person einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würde und
- keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden.

Aus diesen Maßgaben folgt, dass die Betroffenen grundsätzlich eine gewisse Entscheidungsbefugnis erhalten sollen, wer welche Daten von Ihnen erhält. Dies gilt auch für etwaige digitale Ausgestaltungen der Informationsbeschaffung.

Auch § 67f SGB X räumt den Betroffenen ein entsprechendes Wahlrecht ein. Die Norm statuiert, dass die Erhebung von Sozialdaten zulässig sein kann, wenn nach Wahl der betroffenen Person die nachweisanfordernde Stelle den jeweiligen Nachweis automatisiert bei der nachweisliefernden Stelle abrufen, sofern der jeweils erforderliche Nachweis elektronisch vorliegt und ohne zeitlichen Verzug automatisiert abgerufen werden kann, oder die betroffene Person den jeweiligen Nachweis elektronisch einreicht.

Hat sich die betroffene Person für den automatisierten Nachweisabruf entschieden, darf die nachweisanfordernde Stelle den Nachweis der betroffenen Person bei der nachweisliefernden Stelle abrufen und die nachweisliefernde Stelle den Nachweis an die nachweisanfordernde Stelle übermitteln, wenn dies zur Erfüllung der Aufgabe der nachweisanfordernden Stelle erforderlich ist und die nachweisanfordernde Stelle den Nachweis auch auf Grund anderer Rechtsvorschriften bei der betroffenen Person erheben dürfte.

Von größter Relevanz ist die daran anknüpfende Vorgabe aus § 67f Abs. 4 SGB X. Bevor die für die Entscheidung zuständige Behörde den abgerufenen Nachweis verwenden darf, hat die betroffene Person die Möglichkeit, den Nachweis vorab einzusehen. Die betroffene Person kann entscheiden, ob der Nachweis für das Verwaltungsverfahren verwendet werden soll oder nicht.

Zudem folgt aus § 67f Abs. 4 SGB X, dass die Datenübermittlungen zwischen öffentlichen Stellen durch die jeweiligen Stellen in einer Weise zu protokollieren sind, die eine Kontrolle der Zulässigkeit von Datenabrufen technisch unterstützt. Damit ist durch die beteiligten Stellen eine lückenlose Prüfung und Dokumentation der einzelnen Verarbeitungsschritte und Datenübermittlung bereits technisch zu gewährleisten.

### Weitere Einschränkungen der Übermittlungsbefugnisse bei Sozialdaten

Aus den SGB folgen neben den generellen auch speziellen Einschränkungen der Verarbeitungs- und Übermittlungsbefugnisse, die für die Umsetzung eines ZSA zu beachten sind.

Beispielsweise folgt aus § 76 SGB X eine Einschränkung der Übermittlungsbefugnisse bei besonders schutzwürdigen Sozialdaten. So darf die Übermittlung von Sozialdaten, die einer in § 35 des Ersten Buches genannten Stelle von einem Arzt oder einer Ärztin oder einer anderen in § 203 Absatz 1 und 4 des Strafgesetzbuches (StGB) genannten Person zugänglich gemacht worden sind, nur unter den Voraussetzungen erfolgen, unter denen diese Person selbst übermittlungsbefugt wäre. § 203 des StGB umfasst neben Ärzten und Ärztinnen beispielsweise auch Rechtsanwälte, Ehe- Familien- und Erziehungsberater, Sozialarbeiter und so weiter. Für die in Frage stehenden Informationen wäre daher immer konkret zu prüfen, ob diese von solch einer Stelle stammen.

Insbesondere im Zusammenhang mit elektronischen Kommunikationen und Schnittstellen kommen oft Softwarekomponenten von Herstellern aus den USA oder sonstigen Ländern außerhalb der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) (sogenanntes Drittland) zum Einsatz. Beispielsweise stellen § 77 Abs. 2 SGB X oder § 80 Abs. 2 SGB X erhöhte Zulässigkeitsanforderungen an die Übermittlung oder Zugriffsgewährung an eine Stelle in einem Drittland, sodass eine zulässige Ausgestaltung eines digitalen Informationsabrufs diese Maßgaben unbedingt berücksichtigen müsste und noch nicht in jedem Fall problemlos durchführbar wäre.

### Maßgaben zur Verarbeitung von Sozialdaten im Auftrag

Wie bereits oben dargestellt, könnte ein ZSA nach aktuellem Verständnis personenbezogene Daten als Auftragsverarbeiter, also im Auftrag von kommunalen Stellen, verarbeiten. Aus § 80 SGB X ergeben sich besondere Anforderungen für diese Fälle. Die Erteilung eines solchen Auftrags ist gem. Abs. 1 nur zulässig, wenn der Verantwortliche seiner Rechts- oder Fachaufsichtsbehörde rechtzeitig vor der Auftragserteilung

- den Auftragsverarbeiter, die bei diesen vorhandenen technischen und organisatorischen Maßnahmen und ergänzenden Weisungen,
- die Art der Daten, die im Auftrag verarbeitet werden sollen, und den Kreis der betroffenen Personen,
- die Aufgabe, zu deren Erfüllung die Verarbeitung der Daten im Auftrag erfolgen soll, sowie
- den Abschluss von etwaigen Unterauftragsverhältnissen schriftlich oder elektronisch anzeigt.

Wird eine öffentliche Stelle mit der Verarbeitung von Sozialdaten beauftragt, hat diese rechtzeitig vor der Auftragserteilung die beabsichtigte Beauftragung ihrer Rechts- oder Fachaufsichtsbehörde schriftlich oder elektronisch anzuzeigen. In der aktuell avisierten Ausgestaltung eines ZSA wäre diese als öffentliche Stelle zu werten, soweit das Land Sachsen-Anhalt sowie die kommunalen Stellen einen wesentlichen, beherrschenden Einfluss auf ein ZSA nehmen und die öffentlichen Stellen keine Minderheitsgesellschafter der GmbH sind.

## A.9 Digitalisierbarkeit der analysierten Leistungen

Im Folgenden wird untersucht, ob die 15 ausgewählten Verwaltungsleistungen beziehungsweise die dazugehörigen Prozesse vollständig digital ausgestaltet werden können oder im Einzelfall Erfordernisse wie zum Beispiel persönliche Vorsprache oder Schriftform bestehen.

### OZG-Leistungen

Hinsichtlich der OZG-Leistungen gilt Folgendes:

#### Wohngeld (OZG-ID 10092)

Die Antragstellung gemäß § 22 WoGG kann vollständig online durchgeführt werden. Bescheide über die Gewährung können online übermittelt werden, sofern der Empfänger die Zustimmung zur Zustellung von Bescheiden i.S.v. § 9 Abs. 1 OZG abgegeben hat.

Der Erlass kann gemäß § 31a des SGB X vollständig automatisiert erfolgen, sofern kein Anlass besteht, den Einzelfall durch Amtsträger zu bearbeiten. Setzt die Behörde automatische Einrichtungen zum Erlass von VA ein, muss sie allerdings sicherstellen, für den Einzelfall bedeutsame tatsächliche Angaben des Beteiligten zu berücksichtigen, die im automatischen Verfahren nicht ermittelt würden. Im Sinne des Untersuchungsgrundsatzes des § 20 SGB X ist daher sicherzustellen, dass für den Einzelfall bedeutsame tatsächliche Angaben des Betroffenen Berücksichtigung finden müssen. Zugleich stellt die Vorschrift die Effizienz des Einsatzes automatischer Einrichtungen dadurch sicher, dass nicht jedweder individuelle Vortrag zu einer Aussteuerung und Einzelfallprüfung führen muss. Bei individuellem Einzeltvortrag muss demnach eine Aussteuerung und – je nach Relevanz für das Verfahren – eine weitere Bearbeitung außerhalb des automatisierten Verfahrens erfolgen oder es kann eine Rückführung in dieses erfolgen. Denkbare praktische Anwendungsfälle ergeben sich häufig dann, wenn Nachweise vom Antragstellenden nicht beschafft werden können. In diesen Fällen muss sichergestellt werden, dass durch die automatisierte und damit schematische Bearbeitung nicht die Grenzen der Mitwirkungspflichten der Antragstellerin oder des Antragstellers, § 65 SGB I, verkannt und zu Unrecht Leistungsansprüche wegen fehlender Mitwirkung nach § 66 SGB I abgelehnt werden.

#### Eheschließung (OZG-ID 10026)

§ 1311 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) setzt voraus, dass beide Eheschließende gleichzeitig persönlich anwesend sind. Daher kann die Eheschließung nicht digital ausgestaltet werden. Die *Anmeldung* der Eheschließung im Sinne von § 12 PStG kann hingegen online erfolgen. Grundsätzlich sieht § 12 PStG eine persönliche oder schriftliche Anmeldung der Eheschließung vor. § 9a Abs. 5 des OZG sieht aber vor, dass die Schriftform ersetzt wird, wenn die Bürgerin oder der Bürger über ein Verwaltungsportal mittels Online-Formular eine Erklärung abgibt.

#### Elterngeld (OZG-ID 10000)

Die Antragstellung kann vollständig online durchgeführt werden. Bescheide über die Gewährung von Elterngeld können online übermittelt werden, sofern der Empfänger die Zustimmung zur Zustellung von Bescheiden im Sinne von § 9 Abs. 1 OZG abgegeben hat.

Nach § 9 Abs. 1 OZG kann ein elektronischer VA dadurch bekannt gegeben werden, dass er vom Nutzer oder seinem Bevollmächtigten über öffentlich zugängliche Netze von dessen Postfach (das heißt BundID-Postfach) abgerufen wird, sofern der Nutzer dem zustimmt. Die Zustimmung gilt als erteilt, sofern der Nutzer die Bekanntgabe auf diese Weise nicht



ausschließt. Der VA gilt – sofern unter Beachtung der Voraussetzungen in § 9 OZG übermittelt – am vierten Tag nach der Bereitstellung im Postfach als zugestellt.

### **Geburtsurkunde und -bescheinigung (OZG-ID 10557)**

Die Ausstellung von verkörpert Personenstandsurkunden im Sinne von § 55 PStG kann nicht digital erfolgen. Demgegenüber ist die Ausstellung von elektronischen Personenstandsbescheinigungen im Sinne von § 55 Abs. 2 PStG digital möglich.

### **Grundsteuer (OZG-ID 10117)**

Die Grundsteuererklärung kann vollständig digital über das Portal ELSTER abgegeben werden. Nach § 122a der AO können Bescheide mit Einwilligung des Beteiligten oder der von ihm bevollmächtigten Person bekannt gegeben werden, indem sie zum Datenabruf durch Datenfernübertragung im Postfach des Nutzerkontos nach dem OZG bereitgestellt werden. Ab dem 01.01.2026 auch dann, wenn der Betroffene der Bekanntgabe durch Bereitstellung zum Datenabruf nicht widersprochen hat.

### **Hundehaltung (OZG-ID 10160)**

Die Hundeanmeldung kann grundsätzlich vollständig digital durchgeführt werden. Das gilt auch für die Erteilung der Erlaubnis für das Halten gefährlicher Hunde nach §§ 4, 5 HundeG LSA. Sofern die Kommune eine Steuermarke ausgibt, müsste diese allerdings versandt werden.

### **Kindertagesbetreuung (OZG-ID 10019)**

Die Geltendmachung des Anspruchs auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege gemäß § 24 SGB VIII und der Anspruch auf Betreuung gemäß § 3 des Kinderförderungsgesetzes (KiFöG) sind vollständig digital abbildbar.

Es gibt keine gesetzlichen Formvorschriften, die beim Abschluss eines Betreuungsvertrags zu beachten sind. Es kann daher mündlich oder schriftlich geschlossen werden, wobei üblicherweise aus Gründen der Beweiskraft die schriftliche Form von Trägern vorgesehen wird. Daher gilt für den rechtlich als Dienstvertrag zu qualifizierenden Betreuungsvertrag, auch wenn eine schriftliche Anmeldung vorgesehen ist, die Textform gemäß § 126b BGB, sodass die elektronische Form möglich ist.

Allerdings stuft die familiengerichtliche Rechtsprechung die Entscheidung der Fremdbetreuung als eine Angelegenheit von erheblicher Bedeutung ein. Dies bedeutet, dass beide Elternteile gemeinsam darüber entscheiden müssen. Aus diesem Grund verlangen die Träger daher regelmäßig die Anmeldung durch beide Elternteile, meist zumindest durch die Unterschrift beider Elternteile dokumentiert. Dies müsste bei einer Lösung gegebenenfalls berücksichtigt werden.

Bescheide über Kostenbeiträge nach § 13 KiFöG, deren Erhebung nicht auf den Träger der Tageseinrichtung übertragen wurde, können grundsätzlich unter den Voraussetzungen von § 9 Abs. 1 OZG (das heißt Zustimmung des Postfachinhabers, siehe dazu oben) online zugestellt werden.

### **Kraftfahrzeugzulassung, Um- und Abmeldung (OZG-ID 10743)**

Kfz-Zulassungen, Um- und Abmeldungen können grundsätzlich online unter Nutzung des Dienstes „i-Kfz“ des Bundesministeriums für Verkehr (BMV) durchgeführt werden. Der Zulassungsbescheid kann nach Maßgabe von § 9 OZG (siehe dazu oben) online zugestellt werden. Zulassungs- und HU-Plaketten müssen jedoch postalisch übersandt werden.

## **Reisepass (OZG-ID 10177)**

Im Verfahren der Ausstellung eines Reisepasses nach § 6 PassG ist ausdrücklich gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 PassG die elektronische Kommunikation gemäß § 3a VwVfG ausgeschlossen. Die Beantragung selbst kann daher nicht digital durchgeführt werden. Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 3 PassG können jedoch im Antragsverfahren nachzureichende Erklärungen im Wege der Datenübertragung abgegeben werden. Die Übersendung bzw. Zustellung des Passes kann nicht online erfolgen. Nach § 5 der Verordnung zur Durchführung des Passgesetzes (PassV) wird der Pass der Antragstellerin oder dem Antragsteller persönlich übergeben (§5 Abs. 1 PassV) oder per Post zugestellt, wobei der Zusteller die Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers überprüfen muss (§ 5 Abs. 2 PassV).

## **Ummeldung (OZG-ID 10124)**

Die Ummeldung gemäß § 17 BMG kann nach § 23a BMG als elektronische Anmeldung grundsätzlich vollständig online durchgeführt werden. § 18 BMG sieht vor, dass auf Antrag der betroffenen Person eine schriftliche oder elektronische Meldebescheinigung auszustellen ist. Würde die Antragstellerin oder der Antragsteller jedoch ausdrücklich eine schriftliche Bescheinigung beantragen, könnte diese nicht über ein Online-Portal ausgestellt werden. Im Verfahren müsste die notwendige Übertragung der Adressänderung auf den Chip in der Ausweiskarte berücksichtigt werden. Gemäß § 5 Abs. 2 des Personalausweisgesetzes (PAuswG) hat der Personalausweis als „sichtbar aufgebrachte Angabe“ die Anschrift zu enthalten. Dementsprechend ist der Ausweisinhaber auch gemäß § 27 Abs. 1 PAuswG verpflichtet, den Personalausweis der Personalausweisbehörde unverzüglich vorzulegen, wenn eine Eintragung unrichtig ist, um eine Berichtigung zu erreichen. Dies ist im Rahmen der Gestaltung des Prozesses zu berücksichtigen. Hierzu ist der postalische Versand der Adressaufkleber für die Ausweisdokumente (Personalausweis und Reisepass) möglich.

## **Wahlschein und Briefwahl (OZG-ID 10145)**

Derzeit und absehbar ist nicht mit der Einfügung einer Möglichkeit der Onlinestimmabgabe zu rechnen. Daher bedarf es immer der Übersendung von Wahlunterlagen in Papierform.

Der Antrag auf Übersendung der Briefwahlunterlagen kann online gestellt werden. Wahlscheine und sonstige amtliche Wahlunterlagen im Sinne von § 25 der Bundeswahlordnung (BWO) müssen den dort aufgeführten Formerfordernissen entsprechen. Insbesondere müssen die Unterlagen in einem Umschlag mit der Kennzeichnung „amtliche Wahlunterlagen“ übersandt oder überbracht werden.

Einen Sonderfall bilden Auslandsdeutsche, die über keinen inländischen Wohnsitz verfügen und dementsprechend nicht (wie Inlandsdeutsche) auf Grundlage des Melderegistereintrags ohne Weiteres in das Wählerverzeichnis der jeweiligen Kommune aufgenommen werden. Sie müssen für die Aufnahme in das Wählerverzeichnis eigens einen Antrag stellen. Für Auslandsdeutsche, die nach dem 14. Lebensjahr mindestens drei Monate ununterbrochen in Deutschland gelebt oder sich gewöhnlich aufgehalten haben und dies nicht länger als 25 Jahre her ist (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 Bundeswahlgesetz (BWahlG)), muss dieser Antrag entsprechend §§ 18 Abs. 4, 88 Abs. 3 BWO an die Gemeinde des letzten Wohnsitzes gerichtet werden und darf unter Verwendung des Antragsformulars auch per E-Mail oder sonstiger dokumentierbarer elektronischer Übermittlung erfolgen.

Dagegen ist das Antragsformular bei Auslandsdeutschen, die aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben haben und von ihnen betroffen sind (§ 12 Abs. 2 Nr. 2 BWahlG) entsprechend §§ 18 Abs. 5, 88 Abs. 3 BWO an die Gemeinde, mit welcher die engste





Verbundenheit besteht, gerichtet werden. Abweichend von den Fällen des § 12 Abs. 2 Nr. 1 BWahlG ist eine elektronische Einreichung insoweit jedoch unzulässig; vielmehr muss sie der adressierten Gemeindebehörde im Original zugehen.

### Querschnittsleistungen

Zur Digitalisierbarkeit der Querschnittsleistungen ist Folgendes festzustellen:

### Forderungsmanagement

Grundsätzlich ist im Rahmen des Forderungsmanagements zwischen den Rechtsgrundlagen der kommunalen Forderungen zu unterscheiden.

Der überwiegende Teil der kommunalen Forderungen ist öffentlich-rechtlich begründet. Dazu zählen Gebühren, Beiträge, Steuern und Regressansprüche aus gewährten Leistungen.

Diese Forderungen sind nach dem VwVG LSA zu vollstrecken. Andere Wege der Vollstreckung sind ausgeschlossen.

Dabei ist zunächst der Schuldner gemäß § 4 VwVG LSA zu mahnen. Zuständig dafür ist die Behörde, die den Anspruch, also die öffentlich-rechtliche Geldleistung, geltend machen darf. Dies ist im Regelfall die Behörde, die den Leistungsbescheid erlassen hat. Die Mahnung ist weder VA, noch Vollstreckungshandlung, sondern eine Vollstreckungsvoraussetzung (BVerwG Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungs-Report (NVwZ-RR) 1993, 662). Die Mahnung erinnert lediglich an die bereits durch den Leistungsbescheid statuierte Zahlungspflicht. Daher kann die Mahnung grundsätzlich auch durch einen Dritten im Auftrag der Kommune erfolgen. Der Prozess bis zum Versand ist vollständig digital abbildbar. Die Mahnung selbst ist in schriftlicher Form zu übermitteln, wobei gemäß § 1 VwVfG LSA in Verbindung mit § 3a VwVfG die durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform durch die elektronische Form ersetzt werden kann.

Vollstreckungshandlungen hingegen können gemäß § 8 VwVG LSA nur durch die Vollstreckungsbeamtin oder -beamten der Vollstreckungsbehörde vorgenommen werden. Der Vorgang bedarf je nach Vollstreckungshandlung der unmittelbaren Vornahme von Handlungen vor Ort.

Privatrechtliche Forderungen, denen ein privates Rechtsverhältnis zugrunde liegt, sind nach allgemeinen zivilprozessualen Bestimmungen tituliert- und vollstreckbar. Dazu zählen Forderungen aus Verkauf, Mieten und Pachten und zivilrechtliche Eintrittsgelder. Gleiches gilt für auf sonstiger Anspruchsgrundlage entstandene Forderungen wie Schadensersatzansprüche.

Diese Forderungen können nach allgemeinen Regelungen auch durch Dritte für die Kommune geltend gemacht werden. Der Prozess ist vollständig digital abbildbar.

### E-Payment

Gemäß § 4 Absatz 1 des E-Government-Gesetzes (EGovG) ist es erforderlich, die elektronische Bezahlung von Verwaltungsgebühren zu ermöglichen. Die Kommunen sind daher verpflichtet, bei dem Vollzug von Bundesrecht die Begleichung von Gebühren oder sonstigen Forderungen durch die Teilnahme an verschiedenen im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen, möglichst barrierefreien und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren zu ermöglichen. Regulatorische Einschränkungen bestehen nicht.



## Posteingang - Scannen

Die Einführung einer zentralen Stelle zum Digitalisieren des Posteingangs ist als Dienstleistungserbringung durch Dritte regulatorisch zulässig.

Sofern ein ZSA als zentrale Scanstelle agieren soll, durch welche die Post hinsichtlich des Schutzbedarfs und des Dokumententyps analysiert, aufbereitet, digitalisiert (gescannt) und den Kommunen zur Weiterverteilung digital zur Verfügung gestellt wird, sind eine Reihe datenschutzrechtlicher Anforderungen zu beachten. Insofern hat eine Beurteilung des jeweiligen Einzelfalls sowie eine lückenlose Prüfung und Dokumentation jeder einzelnen Datenübermittlung und ihrer Rechtmäßigkeit vor Durchführung der Posteingangsaktivitäten zu erfolgen.

Auch die Grundsätze der Datenminimierung sowie der Speicherbegrenzung werden im Zusammenhang mit einer zentralen Scanstelle wesentliche Maßgaben für die Art und Weise der Datenhaltung bestimmen. Aus dem Grundsatz der Datenminimierung folgt, dass Datensätze stets dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein müssen. Konkret würde dies bedeuten, dass etwaige Dopplungen der Datensätze bei einem ZSA sowie der jeweils zuständigen Kommune vermieden werden sollten. Dem Grundsatz der Speicherbegrenzung entsprechend sind verbindliche Löschfristen durch Löschkonzepte zu ermitteln und festzulegen, aus denen ersichtlich wird, welche Daten durch wen für welche Zwecke über welchen Zeitraum benötigt werden.

## Schulungsplattform / Wissensdatenbank

Regulatorisch ist eine zentrale Wissensmanagement- und Schulungsplattform auch digital uneingeschränkt zulässig.

Der Austausch von Best-Practice-Beispielen und individuell erstellten Schulungsinhalten sowie der unmittelbare Austausch von Sachbearbeitern zu nicht individualisierbaren fallbezogenen Fragen untereinander sind regulatorisch zulässig.

Bei dem Austausch sind datenschutzrechtliche Fragen zu beachten. Hinsichtlich fachlicher Handreichungen oder Arbeitshilfen sind urheberrechtliche Fragen zu beachten.

## Anhang B: Details Machbarkeitsdimension Finanziell

### B.1 Monetäre Betrachtung zur Wirtschaftlichkeit

Weitere Begrenzungen in der monetären Betrachtung betreffen folgende Aspekte:

- **Kostenfokus:** Es werden ausschließlich Kosten berücksichtigt, die sich durch den Aufbau und Betrieb eines ZSA im Vergleich zum Status quo verändern – also Differenzen zwischen Status quo in Kommunen und einem ZSA. Gemeinsame, gleiche Kosten bleiben im Modell unberücksichtigt.
- **Gesamtwirtschaftlichkeit:** Die Betrachtung umfasst sowohl das Land Sachsen-Anhalt als auch die beteiligten Kommunen.
- **Zeitraumen:** Der Betrachtungshorizont beträgt von 2026 an sechs Jahre.
- **Softwarestrategie:** Gemäß dem Zielbild eines ZSA im Kapitel 7 wird auf bestehende Lösungen zurückgegriffen (z. B. DiWo, MODUL-F, EfA-Dienste, AFM-ST). Dadurch



entstehen keine zusätzlichen (Weiter-)Entwicklungskosten für Fachverfahren oder Online-Dienste.

- **Entwicklungskosten für Scannen:** Im Land Sachsen-Anhalt ist bereits ein Projekt für die Beschaffung von Scannen in Planung, weshalb die zugehörigen Entwicklungskosten nicht aufgenommen werden.
- **Scannen & Arbeitszeit:** Zur Vereinfachung der modellierten Berechnung ist der Scanvorgang bereits für etwa 50 % der Fälle der Referenzleistung in den Personalkosten berücksichtigt, da angenommen wird, dass das Scannen für diesen Anteil der Fälle erforderlich ist.
- **Auslastungsannahme:** Für den Status quo und ein ZSA wird angenommen, dass Mitarbeitende durchgehend mit der Fallbearbeitung verschiedener Leistungen ausgelastet sind. Dies basiert auf den gemeldeten Bedarfen der Kommunen – etwa zu den unbearbeiteten Restfällen bei Wohngeld – und Pilotierungsergebnissen. Dabei wird insbesondere ein Zeitraum von sechs Jahren betrachtet, in dem neben Hundehaltung und Wohngeld weitere Leistungen aufgenommen werden.
- **Automatisierungspotenzial:** Mögliche Effizienzpotenziale durch Automatisierungen werden im Modell nicht berücksichtigt. Hintergrund ist, dass exakte Umsetzungspläne für einen breiteren Einsatz von Automatisierungen noch nicht vorliegen. Jedoch sind hier weitere Synergien zu erwarten. Es ist zu beachten, dass hierbei wahrscheinlich auch weitere Investitionen nötig werden. Diese wurden bisher nur als erste Aufwendungen unter Entwicklungskosten berücksichtigt. Bei einer solchen Entwicklung sind entsprechende Anpassungen am Modell umzusetzen.
- **Abschreibungen & Inflation:** Da keine umfassenden Investitionen, zum Beispiel in Anlagen, durch ein ZSA erfolgen, wird von Betrachtungen zu Abschreibungen abgesehen. Zudem wird zur Vereinfachung angenommen, dass die Inflation Kosten mit und ohne ein ZSA gleichermaßen beeinflusst. Beispielsweise wird erwartet, dass die Gehälter in der öffentlichen Verwaltung und im privaten Sektor gleichmäßig steigen. Daher werden auch diese Kostenfaktoren nicht in die Analyse aufgenommen.
- **Risikozuschläge:** Für alle Kostenpositionen wurde ein individueller Zuschlag von 0–25 % hinzugefügt. Dieser Zuschlag wurde basierend auf der Unsicherheit der zugrundeliegenden Daten angewendet. Bei den Betriebskosten wurde im Durchschnitt ein Zuschlag von 8 % angewendet. In einem ZSA beträgt der Zuschlag 12 %, weil Daten hier nur im Rahmen der Pilotierung abgeschätzt werden konnten.
- **Produktivitätsfaktor:** Um realistische Fallzeiten zu berechnen, wird ein Korrekturfaktor eingesetzt, der Zeiten, die nicht zur tatsächlichen Fallbearbeitung genutzt werden können (z. B. Teammeetings), aus der Arbeitszeit herausrechnet.
- **Effizienzfaktor:** Der Effizienzfaktor gibt an, wie viel effizienter ein Prozess durch Anpassungen und Lernkurveneffekte gestaltet werden kann und hilft, die potenziellen Kostenersparnisse zu quantifizieren. Dieser wird insbesondere auf Aufwände zur Einbindung neuer Kommunen und Leistungen in ein ZSA sowie laufende Personalaufwände angewandt.

- **(Personal-)Einsparungen pro Fall:** Zur Umsetzung in einem ZSA konnten im Rahmen der Pilotierung im Durchschnitt kürzere Bearbeitungszeiten pro Fall als im Status quo der Kommunen gemessen werden. Gründe hierfür sind vor allem optimierte Prozesse, Routine bei der Fallbearbeitung durch Spezialisierung auf einer einzelnen Leistung und eine verbesserte IT (zum Beispiel Anbindung DMS und HKR), die auch in der Pilotierung teilweise simuliert wurde.

## B.2 Qualitative Betrachtung zur Wirtschaftlichkeit

Im Folgenden werden die Kriterien für die Betrachtung aus qualitativ-strategischer Sicht (Kapitel 8.2.2.2) sowie für externe Effekte detaillierter erklärt.

### *Qualitativ-strategische Betrachtung*

#### **Bedeutung für die IT-Strategie der Öffentlichen Verwaltung**

Das Kriterium bewertet die Bedeutung der Maßnahme für die IT-Strategie und bildet eine Grundlage für die Priorisierung im IT-Rahmenkonzept der Kommune. Dabei ist zu beachten, dass, obwohl mehrere Kommunen in den Interviews einen dringenden und zeitnahen Änderungsbedarf signalisiert haben, ein ZSA zunächst nur einige OZG-Leistungen und Querschnittsleistungen übernehmen würde. Daher ist hier der Optionsraum „wichtig für einige Fachaufgaben der öffentlichen Verwaltung, zeitnah“ mit 4 Punkten angemessen.

0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Nicht von Bedeutung	Wichtig für einige Fachaufgaben der öffentlichen Verwaltung, später	Wichtig für einige Fachaufgaben der öffentlichen Verwaltung, zeitnah	Wichtig für alle Fachaufgaben der öffentlichen Verwaltung, später	Wichtig für alle Fachaufgaben der öffentlichen Verwaltung, zeitnah	Unabdingbar für die IT-Strategie der öffentlichen Verwaltung
Gegebene Punktzahl: 4 Punkte					

#### **Nachnutzung bereits vorhandener Technologien**

Das Kriterium bewertet, ob die in einem ZSA eingesetzten technischen Lösungen bereits in der öffentlichen Verwaltung bestehen, um technologische Standards zu etablieren und somit Insellösungen zu vermeiden. Im Kontext eines ZSA beziehen sich die technischen Lösungen sowohl auf die Fachverfahren als auch auf die Frontendtechnologien beziehungsweise Online-Dienste. Gemäß dem Zielbild eines ZSA sollten bestehende Technologien – wie DiWo (für Wohngeld) oder Modul-F (zum Beispiel für Hundehaltung) – als Fachverfahren und EfA-Online-Dienste genutzt werden. Es wird angenommen, dass Modul-F unabhängig von einem ZSA entwickelt wird und anschließend zur Nachnutzung in einem ZSA bereitsteht. Darüber hinaus werden für andere Leistungen Fachverfahren entwickelt, die potenziell in einem ZSA nachgenutzt werden könnten.

Da sowohl diese Fachverfahren als auch die EfA-Online-Dienste gezielt aus der landes- oder sogar bundeseinheitlichen Verwaltung stammen, gilt das Kriterium „Übernahme eines Verfahrens aus der öffentlichen Verwaltung“ voraussichtlich als erfüllt. Zur Berücksichtigung der Unsicherheiten erfolgt die Bewertung mit 9 Punkten.



0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Übernahme eines Verfahrens nicht möglich	Übernahme eines Verfahrens von außerhalb der öffentlichen Verwaltung	Übernahme eines Verfahrens innerhalb der Kommune	Übernahme eines Verfahrens aus dem Geschäftsreich	Übernahme eines Verfahrens ressortübergreifend	Übernahme eines Verfahrens aus der öffentlichen Verwaltung
<b>Gegebene Punktzahl: 9 Punkte</b>					

### Plattform-/Herstellerunabhängigkeit

Das Kriterium bewertet die künftige Einsatzfähigkeit der angestrebten Lösung auf unterschiedlichen Plattformen. Dabei wird berücksichtigt, ob Weiterentwicklungen der IT-Architektur ohne Vorgaben des Herstellers möglich sind. Die Plattformunabhängigkeit erstreckt sich über die folgenden Plattfortmtypen: 1. Hardware, 2. Betriebssystem, 3. Standardsoftware (wie Office-Anwendungen), 4. Infrastruktursoftware (wie Datenbank-Management-Systeme), 5. Entwicklungsplattformen.

Wie bereits oben erläutert sollen die gängigen technischen Lösungen genutzt werden, wodurch bei keinem der fünf genannten Plattfortmtypen eine Plattform- beziehungsweise Herstellerunabhängigkeit gegeben ist. Daher ist das Kriterium „Keine Plattformunabhängigkeit“ mit 0 Punkten zu bewerten.

0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Keine Plattformunabhängigkeit	Nur 1,2 oder 3	1 - 2	1 - 3	1 - 4	Vollständige Plattformunabhängigkeit (1-5)
<b>Gegebene Punktzahl: 0 Punkte</b>					

### Qualitätsverbesserung bei der Aufgabenabwicklung

Das Kriterium bewertet die qualitativen Auswirkungen auf die Aufgabenabwicklung und bezieht sich sowohl auf den Arbeitsablauf als auch auf das Arbeitsergebnis. Dazu zählen beispielsweise eine erhöhte Transparenz in der Verwaltungsarbeit, die Vereinfachung interner Arbeitsabläufe in der Kommune und die Entlastung von Doppel- und Routinearbeiten.

Aufgrund der optimierten SOLL-Prozesse findet eine Effizienzsteigerung des Arbeitsablaufs statt. In Bezug auf Qualitätsverbesserung bleibt die *bereits hohe* Qualität der Leistungserbringung als übergeordnetes Ziel der öffentlichen Verwaltung unverändert. Somit ist eine durchgängige erhebliche Qualitätsverbesserung des Arbeitsablaufs und/oder -ergebnisses nicht vollständig gerechtfertigt. Die Bewertung dieses Kriteriums erfolgt mit 2 Punkten.

0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Nicht von Bedeutung bzw. keine positiven Wirkungen	Geringe Verbesserung des Arbeitsablaufs	Erhebliche Verbesserung des Arbeitsablaufs	Geringe Verbesserung des Arbeitsergebnisses	Erhebliche Verbesserung des Arbeitsergebnisses	Erhebliche Verbesserung des Arbeitsablaufs und des Arbeitsergebnisses
<b>Gegebene Punktzahl: 2 Punkte</b>					



### Verkürzung der Durchlaufzeit

Das Kriterium bewertet die elektronische Kommunikation, den Abbau von Medienbrüchen und den Zugriff auf aktuelle sowie für alle Berechtigten zugängliche Datenbanken. Dies kann sogar zum Wegfall einzelner Bearbeitungsstationen führen, wodurch die Durchlaufzeit verkürzt wird.

Ein ZSA könnte die Durchlaufzeit durch den Abbau von Medienbrüchen und der Bündelung einzelner Schritte des Bearbeitungsprozesses einer Leistung erheblich verkürzen.

0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Nicht von Bedeutung beziehungsweise keine positiven Wirkungen	Geringe Verkürzung zu erwarten, aber Effekte nicht einschätzbar	Verkürzung bis zu 20 % der bisherigen Durchlaufzeit möglich	Verkürzung bis zu 40 % der bisherigen Durchlaufzeit möglich	Verkürzung bis zu 60 % der bisherigen Durchlaufzeit möglich	Verkürzung mehr als 60 % der bisherigen Durchlaufzeit möglich
Gegebene Punktzahl: 8 Punkte					

### Einheitliches Verwaltungshandeln

Das Kriterium bewertet, inwiefern unterschiedliche Vorgangsbearbeitungen (formell und materiell) zukünftig einem einheitlichen Standard folgen. Dies kann durch den direkten Zugriff auf gleich strukturierte Daten sowie durch die organisatorische und IT-Harmonisierung von Verwaltungsvorgängen erreicht werden.

Ein zentraler Fokus eines ZSA ist die Optimierung und Vereinheitlichung der Prozesse. Dies hat auch einheitliche Datenstrukturen und Verfahren zur Folge sowie die Sicherstellung einheitlichen Handels durch gleiche Daten- und Ausbildungsbasis.

0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Nicht von Bedeutung beziehungsweise keine positiven Wirkungen	Geringe Verbesserung durch kommuneninterne Vereinheitlichung von Datenstrukturen und Verfahrensroutinen	Erhebliche Verbesserung durch kommuneninterne Vereinheitlichung von Datenstrukturen und Verfahrensroutinen	Verbesserung durch kommunenübergreifende Vereinheitlichung von Datenstrukturen und Verfahrensroutinen	Verbesserung durch ressortübergreifende Vereinheitlichung von Datenstrukturen und Verfahrensroutinen	Verbesserung durch Vereinheitlichung von Datenstrukturen und Verfahren in der öffentlichen Verwaltung
Gegebene Punktzahl: 10 Punkte					

### Imageverbesserung

Das Kriterium bewertet, inwiefern verbesserte Dienstleistungen zu einer Imageverbesserung führen können.

Bisher ist noch nicht vollständig klar, inwiefern das Image der gesamten Verwaltung im Land Sachsen-Anhalt, insbesondere der Kommunen und des Landes, durch ein ZSA dauerhaft verbessert werden könnte. Das Ziel ist zwar eine nachhaltige und langfristige Entlastung von Kommunen, jedoch lassen sich bisherige Herausforderungen der Kommunen potenziell auch lösen, indem insbesondere die temporäre Unzufriedenheit bei Bürgerinnen und Bürgern reduziert werden kann.



0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Keine Wirkung	Geringfügige Wirkung	Temporär positive Wirkung bei wenigen Adressaten	Temporär positive Wirkung bei vielen Adressaten	Dauerhaft positive Wirkung bei wenigen Adressaten	Dauerhaft positive Wirkung bei vielen Adressaten
<b>Gegebene Punktzahl: 4 Punkte</b>					

### Informationsbereitstellung und Unterstützung der Entscheidungsträger

Das Kriterium bewertet, inwieweit die Maßnahme über die bloße Vorgangsbearbeitung hinaus qualitative Effekte sowohl auf der Entscheidungsebene als auch im internen Controlling erzielt. Dabei wird untersucht, ob die Maßnahme zu einer aktuelleren, umfassenderen und problemorientiert aufbereiteten Informationsbasis führt. Zudem wird geprüft, ob die erhöhte Informationstransparenz die Kompetenz der Entscheidungsträger steigert, indem Informationen schneller oder in höherer Qualität bereitgestellt werden, was die Entscheidungsprozesse beschleunigt.

Ein ZSA könnte durch umfassende Messung und Betrachtung aller gebündelten Leistungen neue Einblicke in das Verwaltungshandeln (zum Beispiel Durchsatz und Herausforderungen im Prozessablauf) liefern. Durch hohe Fallzahlen, die in dieser Form nur in einem ZSA auftreten, können generell höhere Informationsdichte und Geschwindigkeit bei der Bereitstellung gewährleistet werden.

0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Keine Bedeutung	Zeitnahe Informationen	Neue Informationen in wenigen Bereichen	Neue Informationen in vielen Bereichen	Zeitnahe und neue Informationen in wenigen Bereichen	Zeitnahe und neue Informationen in vielen Bereichen
<b>Gegebene Punktzahl: 10 Punkte</b>					

### Attraktivität der Arbeitsbedingungen

Das Kriterium bewertet die Veränderung der Attraktivität des Arbeitsplatzes sowie der Arbeitszufriedenheit, was sich wiederum auf die Produktivität auswirkt.

Ein ZSA könnte darauf abzielen, dass es für seine Mitarbeitende attraktive Arbeitsplatzbedingungen anbietet. Sie erhalten gezielte Schulungen entsprechend ihres vorgesehenen Arbeitseinsatzes zu den standardisierten Prozessen in einem ZSA.

Weiterhin könnte ein ZSA auch die Kommunen und die dort tätigen Mitarbeitenden entlasten. Dadurch könnte sich eine erhebliche Verbesserung in einigen Bereichen einstellen, zum Beispiel in Bezug auf die Vollständigkeit der Unterlagen, unterbrechungsfreie Bearbeitung, Unterstützung bei Lastspitzen und Kapazitätsengpässen. Ein ZSA könnte somit zu erheblichen Verbesserungen in den Bereichen führen, wo es die Kommunen bei der Leistungserbringung unterstützt, und attraktive Arbeitsbedingungen für seine Beschäftigten schafft.





0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Keine Verbesserung/ ist nicht von Bedeutung	Geringfügige Verbesserung in einem Bereich	Geringfügige Verbesserung in wenigen Bereichen	Geringfügige Verbesserung in mehreren Bereichen	Erhebliche Verbesserung in wenigen Bereichen	Erhebliche Verbesserung in mehreren Bereichen
<b>Gegebene Punktzahl: 8 Punkte</b>					

### Qualifikationssicherung/-erweiterung

Das Kriterium bewertet den Einfluss auf die Sicherung oder Erhöhung der Qualifikation der Anwenderinnen und Anwender (als Mitarbeitende eines ZSA) sowie die Veränderung der aufgabenbezogenen Kompetenzen durch die Übernahme anspruchsvollerer Tätigkeiten.

Ein ZSA könnte durch Realisierung mehrerer verschiedener Verwaltungsleistungen für seine Mitarbeitenden eine umfassende Möglichkeit an fachbezogenen Qualifikationen anbieten. Durch die bei Kommunen durch ein ZSA geschaffenen Freiräume könnten bei den dortigen Mitarbeitenden potenziell Zugewinne bei fachbezogenen Qualifikationen – auch in neuen Fachbereichen – erlangt werden.

0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Nicht beeinflusst beziehungsweise keine positiven Wirkungen	Geringe Erhöhung der fachbezogenen Qualifikationen für wenige	Erhebliche Erhöhung der fachbezogenen Qualifikationen für wenige	Geringe Erhöhung der fachbezogenen Qualifikationen für viele	Erhebliche Erhöhung der fachbezogenen Qualifikationen für viele	Landesweite Erhöhung der fachbezogenen Qualifikation
<b>Gegebene Punktzahl: 4 Punkte</b>					

### Betrachtung der externen Effekte

#### Dringlichkeit aus Nachfrage (Intensität)

Das Kriterium schätzt den unmittelbaren zeitlichen Druck zur Ablösung des Altsystems insbesondere aus der Sicht der Kommunen als Kunden ein. Kriterien, die beispielsweise eine unmittelbare Dringlichkeit begründen könnten, wären umfangreiche Systemänderungen zum Beispiel bei IT-Dienstleistern oder eine unzureichende Zuverlässigkeit des Altsystems.

Ein ZSA könnte gezielt dort ansetzen, wo sowohl Kommunen als auch Antragstellerinnen und Antragsteller dringenden Änderungsbedarf sehen, etwa bei der zeitnahen Bearbeitung eingegangener Anträge. Dazu gehört beispielsweise die Unterstützung bei der Abarbeitung hoher vierstelliger Fallzahlen an Wohngeldanträgen, die über Monate nicht oder nur unvollständig bearbeitet werden können. Unter einem „Altsystem“ wird die Kombination aus bestehenden IT-Lösungen und Prozessen im Status quo verstanden. Ein ZSA würde sich vorrangig auf OZG-Leistungen mit hohem Unterstützungsbedarf und deutlichen Optimierungspotenzialen konzentrieren. Die Ablösung des Altsystems wird von vielen Beteiligten als wünschenswert bewertet.



0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Nicht von Bedeutung	Ablösung des Altsystems ist wünschenswert, kann jedoch später erfolgen	Ablösung des Altsystems ist wünschenswert aus Sicht weniger Kunden	Ablösung des Altsystems ist wünschenswert aus Sicht vieler Kunden	Ablösung des Altsystems ist zwingend aus Sicht weniger Kunden	Ablösung des Altsystems ist zwingend aus Sicht vieler Kunden
<b>Gegebene Punktzahl: 6 Punkte</b>					

### Realisierung eines einheitlichen Zugangs

Das Kriterium bewertet, ob die Maßnahme zur Realisierung eines einheitlichen Zugangs beiträgt, der es den externen Adressaten beziehungsweise Kunden ermöglicht, verschiedene Leistungsangebote der Verwaltung abzurufen.

Ein ZSA könnte erstmalig einheitliche Zugänge zu zentralen IT-Lösungen, teilweise zu Registern (zum Beispiel bei Hundehaltung) oder innovativen IT-Tools (zum Beispiel KI-Anwendungen, die in einem ZSA eingesetzt werden sollten) bündeln oder schaffen. Entsprechend des Kontextes eines ZSA wird der Betrachtungshorizont auf Landes- und Kommunalebene angepasst („landeseinheitlich“, „kommuneneinheitlich“ und „kommunenübergreifend“).

0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Nicht von Bedeutung; keine Unterstützung	Kommuneneinheitlicher Zugang zu wenigen Verfahren	Landeseinheitlicher Zugang zu wenigen Verfahren	Kommuneneinheitlicher Zugang zu vielen Verfahren	Kommunenübergreifender Zugang zu vielen Verfahren	Landeseinheitlicher Zugang zu vielen Verfahren
<b>Gegebene Punktzahl: 10 Punkte</b>					

### Erhöhung der Verständlichkeit und Transparenz

Das Kriterium bewertet den Beitrag der Maßnahme zur Erhöhung der Verständlichkeit und Transparenz des Verwaltungshandelns, beispielsweise durch die Nachvollziehbarkeit des Arbeitsablaufs, Informationen über den Sachstand und die weiteren Schritte im Verwaltungshandeln.

Da durch ein ZSA die Prozesse gebündelt und standardisiert werden könnten sowie kein Ermessensspielraum vorhanden ist, erhöht sich die Nachvollziehbarkeit für die Kommunen und weitere Stakeholder.

0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Keine positiven Wirkungen	Geringe Erhöhung der Verständlichkeit und Transparenz	Wesentliche Erhöhung der Verständlichkeit für wenige Kunden	Wesentliche Erhöhung der Verständlichkeit und Transparenz für wenige Kunden	Wesentliche Erhöhung der Verständlichkeit für viele Kunden	Wesentliche Erhöhung der Verständlichkeit und Transparenz für viele Kunden
<b>Gegebene Punktzahl: 8 Punkte</b>					



### Hilfefunktion zur Unterstützung des externen Kunden

Das Kriterium bewertet die angebotenen Unterstützungsfunktionen, die dem externen Adressaten die Inanspruchnahme von Leistungen erleichtern und Fehleingaben minimieren, um letztlich die Prozesskosten zu verringern. Aspekte, die die Maßnahme unterstützen, sind: 1. Einfache und verständliche Hilfefunktionen, 2. Eindeutige und verständliche Fehler- beziehungsweise Hinweismeldungen bei Fehleingaben, 3. Automatische Plausibilitätsprüfungen, 4. Supportfunktionen (zum Beispiel Service-E-Mail, User-Help-Desk) mit zeitnaher Reaktion auf Anfragen. Ein ZSA als bündelnde Institution könnte als zentraler, einfach erreichbarer Ansprechpartner dienen und daher eine umfassende Unterstützungsfunktion darstellen.

0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Keine Verbesserung der Hilfefunktionen	Teile einer Unterstützungsfunktion	Eine vollständige Unterstützungsfunktion	Kombination von zwei Unterstützungsfunktionen	Kombination von drei Unterstützungsfunktionen	Umfassende Unterstützungsfunktion
Gegebene Punktzahl: 8 Punkte					

### Nutzen durch die zeitnahe und vollständige Verfügbarkeit der Information

Das Kriterium bewertet, inwiefern durch die Maßnahme ein echter Mehrwert geschaffen wird, wenn neue Informationen (zum Beispiel aus der Politik) aktueller verfügbar sind als im „Altsystem“, wobei der Zugriff auf aktuellere Informationen aus einem dringenden Interesse des externen Kunden begründbar ist. Mögliche Kriterien für die Beurteilung sind: 1. Informationsangebot des Bundes und seiner Ressorts/Behörden in geschlossener Darstellung (gegebenenfalls Verweis auf weitere Körperschaften), 2. Verweis auf weiterführende/ergänzende Informationen mittels Hyperlinks, 3. Aktuelle Versionen von Dokumenten/Formularen, 4. Erfüllung gesetzlicher Informationspflichten, 5. Möglichkeit für die Antragstellerinnen und Antragsteller, zusammenhängende Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen (Lebenslagen, Geschäftsereignisse). Folgende Beurteilungshilfen können zusätzlich betrachtet werden: 1. Aktualität (Das Angebot wird zeitnah bereitgestellt), 2. Inhalt (Das Angebot informiert vollständig), 3. Bedarf (Umfang der Nachfrage nach aktuellen Informationen).

Ein ZSA definiert zu Beginn eindeutig die an Kommunen zu liefernden Informationen. Diese werden regelmäßig, gebündelt und über alle bearbeiteten Fälle den Kommunen zur Verfügung gestellt. Durch einheitliche Zugänge zu Registern oder anderen relevanten Systemen, können auch große Bedarfe an zeitnahen und vollständigen Informationen erfüllt werden.

0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Nicht von Bedeutung beziehungsweise kein verbesserter Informationszugriff zu erwarten	Der geringe Bedarf an Informationen wird erfüllt	Der geringe Bedarf an zeitnahen und vollständigen Informationen wird erfüllt	Der große Bedarf an Informationen wird erfüllt	Der große Bedarf an zeitnahen Informationen wird erfüllt	Der große Bedarf an zeitnahen und vollständigen Informationen wird erfüllt
Gegebene Punktzahl: 10 Punkte					

### Wirtschaftlicher Nutzen für den Kunden

Das Kriterium bewertet die direkten wirtschaftlichen (monetären) Vorteile für den Kunden, die durch die Maßnahme entstehen. Wesentliche Punkte für die Analyse sind: 1. Unmittelbare



Verringerung von Sachkosten, wie die Vermeidung von Porto-, Papier- und Telefonkosten, 2. Mittelbare Kosteneinsparungen durch Prozessverkürzungen, beispielsweise zeitnahe Steuererstattungen, 3. Vermeidung von Fehlinvestitionen, 4. Produktivitätszuwachs für Unternehmen durch die Senkung von Prozess- und Verwaltungskosten.

Ein ZSA könnte durch optimierte SOLL-Prozesse zu mittelbar hohen Einsparungen bei den Kommunen führen (siehe dazu auch monetäre Kriterien).

0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Nicht von Bedeutung; kein wirtschaftlicher Nutzen zu erwarten	Geringe Einsparung bei kleinem Adressatenkreis	Hohe Einsparung bei kleinem Adressatenkreis	Unmittelbar geringe Einsparung bei großem Adressatenkreis	Mittelbar hohe Einsparung bei großem Adressatenkreis	Unmittelbar hohe Einsparung bei großem Adressatenkreis
<b>Gegebene Punktzahl: 8 Punkte</b>					

### Folgewirkungen für den Kommunikationspartner

Das Kriterium bewertet die übergreifende Interoperabilität der Maßnahme. Je geringer die Auswirkungen des Datenaustausches für andere Kommunikationspartner (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, andere Verwaltungseinheiten) sind, desto höher wird die Qualität der Lösung bewertet.

Ein ZSA könnte Leistungen für die Kommune bündeln. Für beteiligte Kommunen entsteht beim Aufbau / der Überführung von Leistungen in ein ZSA ein geringer Anpassungsaufwand, weil die Soll-Prozesse in einem ZSA so modelliert werden würden, dass sie möglichst passgenau an die kommunalen Ist-Prozesse andocken. Auch zu diesem Zweck wurden im Rahmen dieser Studie die Ist-Prozesse der Leistungen in den Kommunen erhoben. Sobald ein ZSA eingerichtet ist, sind nur vernachlässigbare Aufwände für Kommunikationspartner zu erwarten, weil durch den Einsatz optimierter technischer Lösungen (unter anderem nutzerfreundliches Frontend mit digitalem Rückkanal) Kommunikationsaufwände reduziert und effizienter gemacht werden.

0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Erheblicher Anpassungsaufwand für viele Kommunikationspartner der öffentlichen Verwaltung	Erheblicher Anpassungsaufwand für wenige Kommunikationspartner der öffentlichen Verwaltung	Geringer Anpassungsaufwand für wenige Kommunikationspartner der öffentlichen Verwaltung	Kein Anpassungsaufwand für wenige Kommunikationspartner der öffentlichen Verwaltung	Geringer Anpassungsaufwand für viele Kommunikationspartner der öffentlichen Verwaltung	Kein Anpassungsaufwand für viele Kommunikationspartner der öffentlichen Verwaltung
<b>Gegebene Punktzahl: 4 Punkte</b>					

### Auswirkung der Beschleunigung von Verwaltungsentscheidungen für Externe

Das Kriterium bewertet, inwiefern die Maßnahme aus der Sicht externer Kunden die Wartezeit auf Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung beeinflusst. Mögliche Beurteilungsspekte beinhalten: 1. Reduktion von Transport- und Liegezeiten, 2. Verkürzung von Bearbeitungsschritten, 3. Vermeidung von Medienbrüchen, 4. Bereitstellung eines einheitlichen Ansprechpartners.



Ein ZSA könnte grob zu Verkürzungen von ca. 39 % gegenüber der bisherigen Durchlaufzeit führen.

0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Nicht von Bedeutung beziehungsweise keine positiven Wirkungen	Geringe Verkürzung zu erwarten, aber Effekte nicht einschätzbar	Verkürzung bis zu 20 % der bisherigen Durchlaufzeit möglich	Verkürzung bis zu 40 % der bisherigen Durchlaufzeit möglich	Verkürzung bis zu 60 % der bisherigen Durchlaufzeit möglich	Verkürzung mehr als 60 % der bisherigen Durchlaufzeit möglich
<b>Gegebene Punktzahl: 6 Punkte</b>					

### Verbesserung / Erweiterung des Dienstleistungsangebotes

Das Kriterium bewertet, ob das bestehende Dienstleistungsangebot durch die Einführung der neuen Maßnahme verbessert wird und/oder ob eine Erweiterung des Dienstleistungsangebotes stattfindet. Dabei ist auch die Anzahl der Kunden zu berücksichtigen, die von diesen Verbesserungen oder Erweiterungen profitieren können.

Ein ZSA würde sein Angebot generell an alle Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt und somit implizit auch an alle Bürgerinnen und Bürger sowie weitere Beteiligte aus der Wirtschaft richten. Es kann somit gewährleistet werden, dass deutliche Verbesserungen für viele Kunden in der öffentlichen Verwaltung erzielt werden können. Durch die zentrale Bereitstellung von Online-Diensten können insbesondere kleinere Kommunen vielen Antragstellerinnen und Antragstellern einen Service anbieten, der ohne ein ZSA vermutlich nicht möglich wäre.

0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Keine Verbesserung/Erweiterung des DL-Angebotes	Geringe Verbesserung oder punktuelle Erweiterung des DL-Angebotes für wenige Kunden der öffentlichen Verwaltung	Geringe Verbesserung oder punktuelle Erweiterung des DL-Angebotes für viele Kunden der öffentlichen Verwaltung	Deutliche Verbesserung oder umfassende Erweiterung des DL-Angebotes für wenige Kunden der öffentlichen Verwaltung	Deutliche Verbesserung oder umfassende Erweiterung des DL-Angebotes für viele Kunden der öffentlichen Verwaltung	Deutliche Verbesserung und umfassende Erweiterung des DL-Angebotes für viele Kunden der öffentlichen Verwaltung
<b>Gegebene Punktzahl: 8 Punkte</b>					

### Nachnutzung von Projektergebnissen

Das Kriterium bewertet die Nachnutzung von Projektergebnissen (Methoden und Produkten) und ist ein Ziel öffentlicher Investition.

Die Ergebnisse eines ZSA (zum Beispiel zur Analyse der OZG-Leistungen, SOLL-Prozesse, Bündelung von Leistungen) können im Sinne reiner Analyse- und Auswertungsergebnisse von der öffentlichen Verwaltung und gegebenenfalls durch Unternehmen eventuell weitergenutzt werden. Darüber hinaus bestehen Ansätze, das Angebot eines ZSA auch über Grenzen des Landes Sachsen-Anhalt hinaus zu nutzen. Antragstellerinnen und Antragsteller profitieren unmittelbar von den daraus resultierenden Mehrwerten wie potenziell schnellere Bearbeitungszeiten.



0 Punkte	2 Punkte	4 Punkte	6 Punkte	8 Punkte	10 Punkte
Keine Nachnutzung von Projektergebnissen	Nachnutzung von Methode <b>oder</b> Programm für die öffentliche Verwaltung	Nachnutzung von Methode <b>oder</b> Programm für die öffentliche Verwaltung, Unternehmen <b>oder</b> Bürgerinnen und Bürger	Nachnutzung von Methode <b>oder</b> Programm für die öffentliche Verwaltung, Unternehmen <b>und</b> Bürgerinnen und Bürger	Nachnutzung von Methode <b>und</b> Programm für die öffentliche Verwaltung, Unternehmen <b>oder</b> Bürgerinnen und Bürger	Nachnutzung von Methode <b>und</b> Programm für die öffentliche Verwaltung, Unternehmen <b>und</b> Bürgerinnen und Bürger
Gegebene Punktzahl: 6 Punkte					



## Anhang C: Literaturverzeichnis

### Einleitung

PwC (2022): *Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor*. Als PDF abrufbar unter: [www.pwc.de-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf](http://www.pwc.de/fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf).

Mitteldeutsche Zeitung – Halle/Saalekreis (31. Juli 2025): „*Finanzreport*“ der Bertelsmann-Stiftung sieht Kommunen in Sachsen-Anhalt in Gefahr. Online abrufbar unter: [www.mz.de](http://www.mz.de)

Volksstimme– Magdeburg (15. Dezember 2024): *Wohngeld in Magdeburg: Lange Wartezeiten und finanzielle Sorgen*. Online abrufbar unter: [www.volksstimme.de](http://www.volksstimme.de).

Mitteldeutsche Zeitung – Halle/MZ (12. August 2025): *Elterngeld in Sachsen-Anhalt: Warum Mütter und Väter lange warten müssen*. Online abrufbar unter: [www.mz.de/mitteldeutschland/sachsen-anhalt/elterngeld-sachsen-anhalt-antrag-mutter-vater](http://www.mz.de/mitteldeutschland/sachsen-anhalt/elterngeld-sachsen-anhalt-antrag-mutter-vater).

Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 23. bis 25. Oktober 2024 in Leipzig – Ergebnisprotokoll TOP 9. Als PDF abrufbar unter: [www.ministerpraesident.sachsen.pdf](http://www.ministerpraesident.sachsen.pdf).

MID (November 2023): *CIO-Projekt des Landes Sachsen-Anhalt*. Online abrufbar unter: <https://ozg.sachsen-anhalt.de/grundlagen/cio-projekt-des-landes-sachsen-anhalt-1>.

MID (Juli 2025): *Gemeinsam Digital für Sachsen-Anhalt*. Online abrufbar unter: <https://ozg.sachsen-anhalt.de/grundlagen/gemeinsam-digital-fuer-sachsen-anhalt>.

GHST (Juli 2025): *Abschlussbericht der Initiative für einen handlungsfähigen Staat*. Als PDF abrufbar unter: [www.ghst.Abschlussbericht.pdf](http://www.ghst.Abschlussbericht.pdf).

Nationaler Normenkontrollrat (Januar 2025): *Gutachten „Bündelung im Föderalstaat - zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine leistungsfähige und resiliente Verwaltung“*. Online abrufbar unter: [www.normenkontrollrat.bund.de](http://www.normenkontrollrat.bund.de).

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode: Zeile 1828, 2025. Als PDF abrufbar unter: [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf).

### Dimension Regulatorisch

MID (August 2023): *Strategie Sachsen-Anhalt Digital 2030*. Online abrufbar unter: [https://mid.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/MLV/MID/Ministerium/Publikationen/Sachsen-Anhalt-Digital-2030.pdf](https://mid.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLV/MID/Ministerium/Publikationen/Sachsen-Anhalt-Digital-2030.pdf)

### Dimension Finanziell

BMI (2014): *WiBe Fachkonzept 5.0*. Version 5.0. Als PDF abrufbar unter: <http://www.wibe-fachkonzept-5-0.pdf>.

Newell and Rosenbloom (1981): *Mechanisms of skill acquisition and the law of practice*. Online abrufbar unter: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203728178-1/mechanisms-skill-acquisition-law-practice-allen-newell-paul-rosenbloom>.

PwC (Juli 2016): *Shared Services: Multiplying Success*. Als PDF abrufbar unter: <https://www.pwc.at/de/publikationen/financial-services/shared-services-multiplying-success.pdf>.

## Anhang D: Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Rahmendaten zum Vorgehen der Studie .....	5
Abbildung 2: Zeitlicher Ablauf der Machbarkeitsstudie .....	9
Abbildung 3: An der Machbarkeitsstudie teilnehmende Kommunen .....	10
Abbildung 4: Selektionsmethodik der Leistungsauswahl.....	12
Abbildung 5: Im Rahmen der Machbarkeitsstudie betrachtete Leistungen.....	14
Abbildung 6: Im Rahmen der Machbarkeitsstudie nicht betrachtete Leistungen .....	17
Abbildung 7: Exemplarischer Verlauf einer Iteration .....	22
Abbildung 8: Geeignete Umsetzungsform der Prozessschritte in einem möglichen ZSA je Leistung .....	46
Abbildung 9: Ermittelte VZÄ-Bedarfe anhand möglicher übernommener Leistungen und Fälle .....	58
Abbildung 10: Mögliche Kompetenzprofile je Leistung in einem ZSA.....	63
Abbildung 11: Genutzte Fachverfahren je OZG-Leistung .....	67
Abbildung 12: Verwendete Softwarelösungen je Querschnittsleistung.....	68
Abbildung 13: Genutzte Online-Dienste je OZG-Leistung.....	69
Abbildung 14: Aktuelle Hosting-Varianten je Fachverfahren je OZG-Leistung .....	70
Abbildung 15: Entscheidung über die geeigneten Fachverfahrenslösungen in einem möglichen ZSA je Leistung .....	73
Abbildung 16: Entscheidung über die geeignete Gestaltung des Frontends in einem möglichen ZSA je Leistung .....	75
Abbildung 17: Berechnung der qualitativ-strategischen Bedeutung eines ZSA.....	87
Abbildung 18: Berechnung der externen Effekte eines ZSA .....	87
Abbildung 19: Leistungen, bei denen der Erlass von VA nicht gesetzlich vorgesehen ist .....	97
Abbildung 20: Leistungen, bei denen der Erlass von VA zwar gesetzlich vorgesehen ist, aber nicht durch ein ZSA erfolgen soll .....	98
Abbildung 21: Leistungen, bei denen ein VA gesetzlich vorgesehen ist, der durch ein ZSA erlassen werden sollte.....	98
Abbildung 22: Übersicht der betrachteten Leistungen differenziert nach eigenem und übertragenem Wirkungskreis.....	99



## Anhang E: Abkürzungsverzeichnis

<b>Begriff</b>	<b>Erklärung</b>
<b>AFM (-ST)</b>	Antrags- und Fallmanagement (Sachsen-Anhalt)
<b>AnstVO</b>	Verordnung über die kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts
<b>AO</b>	Abgabeordnung
<b>AöR</b>	Anstalt des öffentlichen Rechts
<b>AÜG</b>	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
<b>AutiSta</b>	Automation im Standesamt
<b>BeBaST</b>	Bereitstellung von Basisdiensten für Sachsen-Anhalt
<b>BGB</b>	Bürgerliches Gesetzbuch
<b>BMG</b>	Bundesmeldegesetz
<b>BMI</b>	Bundesministerium des Innern und für Heimat
<b>BMV</b>	Bundesministerium für Verkehr
<b>BSI</b>	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
<b>BVerwG</b>	Bundesverwaltungsgericht
<b>BWahlG</b>	Bundeswahlgesetz
<b>BWO</b>	Bundeswahlordnung
<b>CIO</b>	Chief Information Officer
<b>CPV</b>	Common Procurement Vocabulary
<b>DiWo</b>	Dialogisiertes Wohngeldverfahren
<b>DMS</b>	Dokumentenmanagementsystem
<b>DSAG LSA</b>	Datenschutz-Grundverordnungs-Ausfüllungsgesetz Sachsen-Anhalt
<b>DSFA</b>	Datenschutz-Folgenabschätzung
<b>DSGVO</b>	Datenschutz-Grundverordnung
<b>E2E</b>	End-to-end (dt.: Ende-zu-Ende)
<b>EfA</b>	Einer für Alle
<b>EGovG</b>	E-Government-Gesetz (Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung)
<b>EGovG LSA</b>	E-Government-Gesetz Sachsen-Anhalt (Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung im Land Sachsen-Anhalt)
<b>ELGiD.web</b>	Elterngeld im Dialog.web
<b>EuGH</b>	Europäischer Gerichtshof
<b>EWK</b>	Europäischer Wirtschaftsraum
<b>FIM</b>	Föderales Informationsmanagement
<b>FZV</b>	Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr
<b>GDST</b>	Gemeinsam Digital für Sachsen-Anhalt
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>GKG-LSA</b>	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
<b>GmbH</b>	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
<b>gGmbH</b>	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
<b>GmbHG</b>	GmbH-Gesetz (Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung)
<b>GWB</b>	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen



<b>HGB</b>	Handelsgesetzbuch
<b>HKR</b>	(Kommunales) Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
<b>HundeG LSA</b>	Hundegesetz des Landes Sachsen-Anhalt
<b>HZR</b>	Hundezentralregister
<b>IT</b>	Informationstechnisch/Informationstechnik
<b>JPÖ</b>	juristische Person des öffentlichen Rechts
<b>JPP</b>	juristische Person des Privatrechts
<b>JVKDS</b>	Jahresvollkostendurchschnittssätze der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt
<b>KAG-LSA</b>	Kommunalabgabengesetz Landesrecht Sachsen-Anhalt
<b>KBA</b>	Kraftfahrt-Bundesamt
<b>KI</b>	Künstliche Intelligenz
<b>KiFöG</b>	Kinderförderungsgesetz
<b>KITU</b>	Kommunale IT-UNION eG
<b>KM-Fahrzeug</b>	Kommunalmaster-Fahrzeug
<b>KVG LSA</b>	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
<b>LHO LSA</b>	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
<b>MID</b>	Ministerium für Infrastruktur und Digitales des Landes Sachsen-Anhalt
<b>NVwZ-RR</b>	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungs-Report
<b>OLG</b>	Oberlandesgericht
<b>OCR</b>	Optical Character Recognition
<b>OrgG LSA</b>	Organisationsgesetz Sachsen-Anhalt
<b>OVG</b>	Oberverwaltungsgericht
<b>OZG</b>	Onlinezugangsgesetz
<b>PassG</b>	Passgesetz
<b>PAuswG</b>	Personalausweisgesetz
<b>PCGK</b>	Public Corporate Governance Kodex
<b>PDF</b>	Portable Document Format
<b>PStG</b>	Personenstandsgesetz
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>StAG</b>	Staatsangehörigkeitsgesetz
<b>StGB</b>	Strafgesetzbuch
<b>SWA</b>	Schwellwertanalyse
<b>TOP</b>	Tagesordnungspunkt
<b>TP</b>	Teilprojekt(e)
<b>TVergG</b>	Tariftreue- und Vergabegesetz Sachsen-Anhalt
<b>TV-L</b>	Tarifvertrag der Länder
<b>TVöD</b>	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
<b>UAbs.</b>	Unterabsatz
<b>UStG</b>	Umsatzsteuergesetz
<b>UVgO</b>	Unterschwelvenvergabeverordnung
<b>VA</b>	Verwaltungsakt
<b>VKA</b>	Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
<b>VOIS   MESO</b>	Verwalten, Organisieren, Integrieren, Systematisieren   Meldewesen-Software
<b>VwGO</b>	Verwaltungsgerichtsordnung
<b>VwKostG LSA</b>	Verwaltungskostengesetz des Landes Sachsen-Anhalt



<b>VwVG LSA</b>	Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
<b>VwVfG</b>	Verwaltungsverfahrensgesetz
<b>VZÄ</b>	Vollzeitäquivalent
<b>WiBe</b>	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung
<b>WoGG</b>	Wohngeldgesetz
<b>WoGV</b>	Wohngeldverordnung
<b>WoGVwV</b>	Wohngeld-Verwaltungsvorschrift
<b>ZSA</b>	Zentrale Service-Angebote

## Anhang F: Glossar

Begriff	Erklärung
<b>AKDB</b>	Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) ist ein IT-Dienstleister für Kommunalverwaltungen
<b>Backend</b>	Funktionaler Teil einer Webseite oder Anwendung, der sich beispielsweise mit der Datenverarbeitung im Hintergrund beschäftigt
<b>Back-Office-Prozesse</b>	Prozesse und Prozessschritte, die verwaltungsinterne Abläufe betreffen und weitgehend ohne intensiveren Kontakt nach außen – insbesondere Beratung von Antragstellenden – durchführbar sind
<b>BundID</b>	Zentrales Konto für Bürgerinnen und Bürger zur Identifizierung gegenüber der Verwaltung, auch als Nutzerkonto Bund bezeichnet
<b>Cloud-Governance-Modell</b>	Ein strategischer und organisatorischer Rahmen, der Richtlinien, Verfahren und Verantwortlichkeiten festlegt, um den Einsatz von Cloud-Diensten zu steuern
<b>Cloud-Technologien</b>	Gesamtheit von technischen Konzepten, Architekturen, Plattformen und Diensten, die es ermöglichen, IT-Ressourcen wie Rechenleistung, Speicher oder Anwendungen über das Internet bereitzustellen und zu nutzen
<b>CPV-Code</b>	Einheitliche Klassifikation für öffentliche Aufträge in der Europäischen Union
<b>Datenschutz-Folgeabschätzung</b>	Prüfung der Folgen einer geplanten Datenverarbeitung für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen
<b>Databund</b>	Verband der mittelständischen IT-Dienstleister und Softwarehersteller für den öffentlichen Sektor
<b>Dataport</b>	Informations- und Kommunikationsdienstleister der öffentlichen Verwaltung für die vier Bundesländer Hamburg, Schleswig-Holstein, Bremen und Sachsen-Anhalt sowie für die Steuerverwaltungen in Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen



<b>d.velop</b>	Software für DMS
<b>Differenzierungskriterien</b>	Kriterien zur Sicherstellung der Vielfältigkeit der betrachteten Leistungen in der Machbarkeitsstudie
<b>E2E-Prozess</b>	Vollständiger Prozess von Antragsstellung bis Bescheidversand und möglichen Nachbearbeitungen
<b>E-Akte</b>	Elektronische Akte ist eine nachvollziehbare, strukturierte, digitale Ablage aller aktenrelevanten Dokumente
<b>EfA</b>	"Einer für Alle"-Prinzip bedeutet im Kontext OZG, dass ein Land oder eine Allianz aus mehreren Ländern eine digitale Verwaltungsleistung zentral entwickelt und betreibt und andere diese nachnutzen können
<b>Einzelleistung</b>	Verwaltungsleistung in einem OZG-Leistungsbündel, die künftig digital abgewickelt werden soll
<b>ELO</b>	Software für DMS
<b>ELSTER</b>	Online-Dienst für die Erstellung einer Elektronischen Steuererklärung
<b>ElterngeldDigital</b>	Online-Dienst für Elterngeld
<b>enaio</b>	Software für DMS
<b>Entwicklungsnutzen</b>	Einsparungen, die sich aus vermeidbaren Investitionen der Kommunen oder des Landes ergeben, die durch ein ZSA nicht mehr notwendig sind
<b>eWa</b>	Online-Dienst Elektronische Wohnsitzanmeldung
<b>Eignungskriterien</b>	Kriterien zur Prüfung der Leistungen auf die Grundvoraussetzungen für die Umsetzung in einem ZSA
<b>ePayLSA</b>	Basisdienst ePayment für Sachsen-Anhalt
<b>Fachverfahren</b>	Eine IT-Anwendung, die spezielle Geschäftsprozesse der öffentlichen Verwaltung abbildet
<b>Fokus-Sprints</b>	Vertiefte, zweiwöchige Analysen für OZG-Leistungen Wohngeld, Hundehaltung, Kfz-Zulassung, Ab- und Ummeldung sowie Kindertagesbetreuung
<b>Frontend</b>	Benutzeroberfläche einer Website oder Anwendung
<b>FuxKids</b>	Fachverfahren für Kita-Anmeldung
<b>Hosting</b>	Dienst, der es ermöglicht, eine Website oder Anwendung über das Internet zugänglich zu machen, indem Speicherplatz und Ressourcen auf einem Server zur Verfügung gestellt werden
<b>i-Kfz</b>	Online-Dienst für die Kfz-Zulassung, Ab- und Ummeldung
<b>IKOL-KFZ</b>	Fachverfahren für die Kfz-Zulassung, Ab- und Ummeldung





<b>Inhouse-Fähigkeit</b>	Vergabe eines öffentlichen Auftrages ohne öffentliche Ausschreibung an eine dem öffentlichen Auftraggeber zugehörige juristische Person
<b>IT-Architektur</b>	Struktur und Gestaltung aller IT-Komponenten einer Institution, einschließlich Hardware, Software, Netzwerke und Datenflüsse, sowie deren Zusammenspiel
<b>Kapitalwert</b>	Summe aller abgezinsten Kosten und Nutzen (zum Beispiel Einsparungen und vermiedene Ausgaben) einer Maßnahme über den definierten Betrachtungszeitraum
<b>KID</b>	Kommunale Informationsdienste Magdeburg (KID) ist der kommunale IT-Dienstleister in Sachsen-Anhalt
<b>KIVAN</b>	Fachverfahren für Kita-Anmeldung
<b>Machbarkeitsdimensionen</b>	Betrachtete Aspekte zur Prüfung der Machbarkeit (hier: Regulatorisch, Fachlich-Prozessual, Personell, IT, Finanziell)
<b>Managed Service Provider</b>	Unternehmen, das (IT-)Dienstleistungen für Andere übernimmt und verwaltet
<b>Medienbruch</b>	Ein Medienbruch bedeutet, dass in einem Prozess Informationen manuell zwischen unterschiedlichen Medien übertragen werden müssen, beispielsweise durch analoge Archivierung in einem ansonsten digitalen Prozess
<b>MODUL-F</b>	Low-Code/No-Code-Plattform, die unter anderem für die Leistung Hundehaltung eingesetzt werden könnte
<b>Nettoentwicklungskosten</b>	Differenz aus Entwicklungskosten und Entwicklungsnutzen
<b>NOLIS Rathausdirekt</b>	Software beziehungsweise Portal für digitale Verwaltungsleistungen, zum Beispiel Anmeldung eines Hundes
<b>OCR</b>	Optical Character Recognition ist eine Technologie, mit der gedruckte oder handschriftliche Texte aus gescannten Dokumenten, PDFs oder Bildern erkannt und in maschinenlesbaren Text umgewandelt werden.
<b>OK.Verkehr</b>	Fachverfahren für die Kfz-Zulassung, Ab- und Ummeldung
<b>Once-Only-Prinzip</b>	Prinzip, welches besagt, dass Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen ihre Daten nur einmal gegenüber Behörden oder öffentlichen Institutionen angeben müssen, sodass diese nicht mehrfach abgefragt werden müssen
<b>On-Premises</b>	Betrieb von IT-Infrastruktur, Software und Datenverarbeitung auf eigenen Servern im institutionseigenen Rechenzentrum oder in eigenen



	Räumlichkeiten – im Gegensatz zu Cloud- oder Hosting-Lösungen
<b>OZG-Leistungen</b>	Verwaltungsleistungen, die gemäß OZG zukünftig digital abgewickelt werden sollen
<b>OZG-Leistungsbündel</b>	Bündel mehrerer fachlich zusammenhängender Verwaltungsleistungen, die digital abgewickelt werden sollen
<b>Partnerkommunen</b>	Kommunen, mit denen ein erster Austausch stattgefunden hat und bei Bedarf weitere Vertiefungsgespräche stattfinden
<b>Pilotkommune</b>	Kommunen, welche Partnerkommune sind und sich zusätzlich zur Zusammenarbeit im Rahmen der Pilotierung eines ZSA bereiterklärt haben (unter anderem feste Ansprechpersonen für die Pilotierung, Datenbereitstellung)
<b>Priorisierungskriterien</b>	Kriterien zur Priorisierung von grundsätzlich für ein ZSA geeigneten Leistungen
<b>Schwellwertanalyse</b>	Risikoprüfung, ob Verarbeitungstätigkeit zu einem voraussichtlich hohen Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen führt
<b>QR-Code</b>	Ein zweidimensionaler, aus Punkten zu einem Quadrat zusammengesetzter, elektronisch lesbarer Quick Response Code
<b>Querschnittsleistungen</b>	Aktivitäten und Prozesse, die unabhängig oder übergreifend von OZG-Leistungen durchgeführt werden und diese unterstützen können
<b>Sachsen-Anhalt-Modell</b>	Umsetzung eines ZSA für das Land Sachsen-Anhalt
<b>SIKOSA</b>	Studieninstitut für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e. V.
<b>Sprints</b>	Einwöchige Analysen der OZG- und Querschnittsleistungen
<b>Transponder-ID</b>	Mikrochip, der unter die Haut des Hundes implantiert wird und eine eindeutige 15-stellige Identifikationsnummer trägt
<b>TR-ESOR</b>	Technische Richtlinie zur beweiserhaltenden Langzeitspeicherung von elektronisch signierten Daten und Dokumenten, herausgegeben vom BSI
<b>TR-RESISCAN</b>	Technische Richtlinie zum rechtssicheren Digitalisieren von Dokumenten, herausgegeben vom BSI
<b>TVöD</b>	Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes, welcher nahezu alle wesentlichen Arbeitsbedingungen für Tarifbeschäftigte des öffentlichen Dienstes regelt



<b>VA-Befugnis</b>	Die Verwaltungsaktsbefugnis ist die Befugnis einer juristischen Person, im eigenen Namen Verwaltungsakte zu erlassen
<b>XMeld</b>	XMeld ist ein bundesweit einheitliches Austauschformat zur elektronischen Übermittlung von Melde- daten
<b>VBA</b>	In Microsoft-Office-Produkte integrierte Programmiersprache <i>Visual Basic for Applications</i> , mit der sich Abläufe automatisieren und individuelle Funktionen erstellen lassen
<b>VZÄ</b>	Ein Vollzeitäquivalent ist eine neutrale Rechengröße, die die Anzahl der Arbeitsstunden einer Vollzeitstelle abbildet; sie wird verwendet, um Arbeitszeiten aller Beschäftigten – unabhängig von ihren individuellen Arbeitszeiten – einheitlich darzustellen
<b>WiBe Fachkonzept 5.0</b>	Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, herausgegeben von Der Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik (2014)
<b>ZSA</b>	Freiwillige Bündelung von Teilen oder vollständigen Prozessen gleichartiger kommunaler Dienstleistungen für mehrere Kommunen, die mit Hilfe übergreifender, standardisierter Lösungen durch eine zentrale Organisationseinheit erbracht werden