



TRENDreport

Richtig organisiert?

So stellen sich Deutschlands Kommunen für die digitale Transformation auf.

Eine Publikation von

prognos

Behörden Spiegel

Mit Unterstützung von

**Deutscher
Städtetag**

**DEUTSCHER
LANDKREISTAG**

Inhalt

Vorworte	3
Digitale Transformation braucht Strukturen und Verantwortlichkeiten	6
Kreisfreie Städte gehen bei der Strategieentwicklung voran, Kreise und kreisangehörige Städte/Gemeinden folgen.....	8
Kommunen entwickeln Strukturen und Verantwortlichkeiten für die digitale Transformation (weiter)	12
Herausforderungen und Hürden bei der Organisationsentwicklung.....	16
Einbindung externer Akteurinnen und Akteure bei der digitalen Transformation ausbaufähig	20
Hohes Potenzial und großer Bedarf an interkommunaler Zusammenarbeit.....	24
Zusammenfassung und Ausblick.....	29
Studiendesign	30

Impressum

Der Trendreport „Digitaler Staat“ ist eine Kooperation zwischen dem Behörden Spiegel und der Prognos AG, September 2022

Herausgeber

ProPress Verlagsgesellschaft mbH, Bonn
Friedrich-Ebert-Allee 57, 53113 Bonn
Telefon: 0228/970 970
E-Mail: verlag@behoerderspiegel.de
Registergericht: AG Bonn HRB 3815
UST-Ident.-Nr.: DE 122275444
Geschäftsführung: Helga Woll
Redaktionelle Begleitung „Trendreport“ Behörden Spiegel: Dr. Eva-Charlotte Proll, Guido Gehrt
V.i.S.d.P.: R. Uwe Proll

Prognos AG,
Goethestraße 85, 10623 Berlin
Telefon: 030/52 00 59-210
E-Mail: info@prognos.com
Geschäftsführer: Christian Böllhoff
Redaktionelle Leitung „Trendreport“ Prognos AG: Matthias Canzler

Druck

www.wir-machen-druck.de

Satz und Layout

Beate Dach, Spree Service GmbH, Berlin

Bildnachweise

Fotos: Robin Eisbach/privat (S. 6); Dr. Uda Bastians/Frank Nürnberger (S. 10); Michel Buchmann (S. 10); Sabine Bachmann (S. 15); Jasmin Herborn (S. 16); Dr. Kristina Lemmer (S. 18); Jasmin Herborn (S. 18); Joachim Müller (S. 22); Dr. Ulrich Keilmann (S. 23); FA Wind (S. 26); Thomas Bönig (S. 28); © FOTOS Koroll (Rückseite Umschlag); Behörden Spiegel (Rückseite Umschlag)
Illustrationen und Grafiken: Beate Dach unter Verwendung von © dampoint stock.adobe.com (Titelseite), © Julien Eichinger, stock.adobe.com (S. 6, 8, 20, 24, 30); © elenabsl, stock.adobe.com (S. 12, 31); © hvostick, stock.adobe.com (S. 16), © ylivdesign, stock.adobe.com (S. 31 oben); macrovector, freepik.com (S. 31); Miriam Lovis (S. 9, S. 13, S. 20/21); Dr. Stefan Moog (S. 15)

Kostenfreier Download des Trendreports Digitaler Staat unter www.digitaler-staat.org/trendreport

Liebe Leserinnen und Leser,

wir alle wünschen uns eine hohe Lebensqualität in den Städten, Gemeinden und Kreisen, in denen wir leben und arbeiten. Deutschlands Kommunen müssen daher ein breites Spektrum an Handlungsbereichen der Daseinsvorsorge bearbeiten – von der Verwaltung selbst über Mobilität, Wirtschaft, Bildung, Gesundheitsversorgung bis hin zu Kultur und Teilhabe.

Die digitale Transformation eröffnet hierbei vielfältige neue Möglichkeiten. Mit den Möglichkeiten steigen häufig auch die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen. Digitale Lösungen und Angebote sollen Herausforderungen vor Ort lösen und dabei einfach, intuitiv und schnell nutzbar sein. Das gelingt nicht von allein und auch nicht von heute auf morgen. Es braucht Strukturen und Verantwortlichkeiten, um den Prozess der digitalen Transformation zu gestalten.

Diesem Schwerpunkt widmet sich der Trendreport unter dem Titel „Richtig organisiert? So stellen sich Deutschlands Kommunen für die digitale Transformation auf.“

Dafür haben wir mit Unterstützung des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städtetages eine deutschlandweite Befragung bei den Kommunen durchgeführt. Denn bisher mangelte es an einer systematischen Gesamtschau, welche Organisationsstrukturen sich in den Kommunen herausgebildet haben.

Dabei haben wir sowohl die Verwaltungsdigitalisierung als auch die digitale Daseinsvorsorge – also die Entwicklung von Smart Cities und Smart Regions – in den Blick genommen. Der Trendreport gibt umfassende Einblicke...

...wie sich Kommunen bei der digitalen Transformation strategisch aufstellen,
...welche Strukturen und Verantwortlichkeiten für die digitale Transformation etabliert wurden,
...in Herausforderungen und Hürden der Digitalisierung in den Kommunen,
...in die Einbindung weiterer Akteure bei der Entwicklung digitaler Lösungen und Angebote,
...in die Zusammenarbeit zwischen Kommunen bei der digitalen Transformation.

Wir wünschen Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, eine interessante und anregende Lektüre. Wir hoffen, Ihnen die eine oder andere Anregung für die (Weiter-)Entwicklung der Organisationsstrukturen für die digitale Transformation geben zu können.

Dr. Axel Seidel,
Partner und COO,
Prognos AG

Dr. Eva-Charlotte Proll,
Herausgeberin und CDO

Grußworte

Culture eats Strategy for Breakfast. Das berühmte Zitat des Ökonomen Peter Drucker passt auch zur digitalen Transformation in unseren Städten. Es braucht Strategien, die aus einem gemeinsamen Verständnis einer digitalen Stadt entstehen. Sie geben die Richtung vor, bieten Orientierung und sind Gradmesser in der Umsetzung. Strategien allein helfen uns jedoch nicht. Für das Gestalten digitaler Städte müssen wir immer wieder außerhalb der Grenzen der eigenen Fachlichkeit denken. Nur so sehen wir die Querbezüge zwischen den verschiedenen Themen und meistern die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen. Das zeigt auch der Trendreport: Organisationsstrukturen müssen einer digitalen, komplexeren und schnelleren Welt angepasst werden. Es gibt dabei nicht den Königsweg und der Weg ist nicht für immer festgeschrieben.

Die digitale Transformation fordert unsere Strukturen heraus, weil sie eine andere Kultur erfordert. Wir brauchen mehr Kooperation, mehr Austausch zwischen verschiedenen Akteuren. Es muss und darf ausprobiert werden. Der Weg abseits bekannter Pfade hält Erkenntnisse und Lösungen bereit. Dieser Wandel im Denken und Handeln findet in den Kommunen bereits statt. Wir sind auf einem guten Weg, den wir konsequent weiter gehen müssen.

Die vorliegende Befragung zeigt allerdings auch, dass die digitale Stadt nicht allein auf gute Ideen und die passende Einstellung gebaut werden kann. Es braucht Ressourcen. Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, Kompetenzen aufzubauen und qualifiziertes Personal zu gewinnen. Digitalisierung kostet Geld. Deshalb ist eine strukturell auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen unabdingbar. Auch nachhaltige Förderprogramme gehören dazu.

Digitalisierung in Kommunen ist kein Zustand, sondern ein stetiger Prozess. Den Weg können wir nur gemeinsam gehen.



Helmut Dedy,
Hauptgeschäftsführer des
Deutschen Städtetages

Die durch die Digitalisierung im Handeln der Landkreise, Städte und Gemeinden erforderlichen Veränderungen sind vielfältig – unabhängig davon, ob die Digitalisierung der Verwaltung selbst oder die kommunal erbrachte Daseinsvorsorge bspw. bei der Digitalisierung im Verkehr, der Gesundheit, der Bildung, der Kultur oder der Umwelt in den Blick genommen wird. Eine wichtige Voraussetzung ist diesbezüglich auch die Steuerung und konkrete Umsetzung der Digitalisierung in den 294 Landkreisen selbst. Dass es sich hier um eine fach-(bereichs-)übergreifende Querschnittsaufgabe handelt, ist augenfällig.



Dr. Kay Ruge,
Beigeordneter des
Deutschen Landkreistages

Die Landkreise haben bereits in der Vergangenheit immer wieder nachgewiesen, dass sie zu schnellen wie gleichzeitig strukturellen Organisationsanpassungen imstande sind. So haben sie beispielsweise im Zuge der Flüchtlingszuwanderung 2015 Migrationszentren geschaffen, die die Aufgaben der Ausländerbehörden, der Kinder- und Jugendhilfe, der Gesundheitsämter wie der Sozialbehörden gebündelt haben. Genauso schnell und flexibel haben sie bei der Bewältigung der Corona-Pandemie die umfassenden, weit über die Gesundheitsämter herausragenden Stabs- und Organisationsstrukturen etabliert. Der Deutsche Landkreistag hat deshalb den Trendreport „Digitaler Staat 2022“ von Prognos und Behörden Spiegel zu den Strategien, Organisationsstrukturen und Verantwortlichkeiten bei der kommunalen Gestaltung der Digitalisierung gern unterstützt.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die Landkreise ihre Strukturen und Zuständigkeiten für die digitale Veränderung weiter anpassen, der Fokus bei den Landkreisen aktuell dabei noch stärker bei der Binnendigitalisierung denn bei der digitalen Daseinsvorsorge liegt. Gerade in den ländlichen Räumen, die mit Blick auf die flächendeckende Verbreitung digitaler Lösungen in Deutschland noch viel stärker als smarte LandRegionen in den Blick genommen werden müssen, besteht ein hohes Potenzial und großer Bedarf an interkommunaler Zusammenarbeit. Die Landkreise können Lösungen für und mit den Gemeinden befördern. Hier wichtige Erkenntnisse zum aktuellen Sachstand zu liefern, ist das Verdienst des Trendreports 2022.

Digitale Transformation braucht Strukturen und Verantwortlichkeiten



Die digitale Transformation ist für Deutschlands Verwaltungen längst kein neues Thema mehr und dennoch weiterhin brandaktuell: Denn die Digitalisierung und damit einhergehende Chancen und Herausforderungen weisen eine hohe Dynamik auf. Damit Schritt zu halten, ist nicht leicht, doch die öffentlichen Verwaltungen stellen sich den damit verbundenen Gestaltungsaufgaben. Eine tragende Rolle haben dabei insbesondere die Kommunen – also Städte, Gemeinden und Landkreise. Sie setzen einen Großteil der Digitalisierungsmaßnahmen um. Und auf kommunaler Ebene bestehen die größten Berührungspunkte mit Bürgerinnen und Bürgern. Sie stehen im Mittelpunkt. Ihnen sollen digitale Lösungen und Angebote einen Mehrwert bringen. Auf kommunaler Ebene werden die Effekte der digitalen Transformation, aber auch ihr Ausbleiben somit am ehesten sichtbar.

Für die Kommunen gibt es heute primär zwei übergeordnete Gestaltungsbereiche der Digitalisierung: die Binnendigitalisierung und die digitale Daseinsvorsorge. Unter der Binnendigitalisierung oder Verwaltungsdigitalisierung wird die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) und der E-Government-Gesetze, also die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und der internen Prozesse, verstanden.



„Wir müssen den digitalen Wandel – ich bezeichne ihn gern als ‚Dschungel der Möglichkeiten‘ – akteursübergreifend organisieren, um das Potenzial in der kommunalen Welt zu heben. Eine solide Steuerung bzw. Governance ist dafür essentiell.“

Robin Eisbach, Geschäftsführer mendigital GmbH

Für die Verwaltungen ist dieses Thema nicht neu und, wie auch in diesem Trendreport deutlich wird, steht es klar im Fokus der Kommunen.

Als weiteres Gestaltungsfeld der digitalen Transformation rückt heute die digitale Daseinsvorsorge immer mehr in den Fokus: „Der Begriff der digitalen Daseinsvorsorge umfasst hier all diejenigen – öffentlichen und privaten – digitalen Hilfestellungen, die es Bürgern und Unternehmen ermöglichen, sowohl in urbanen Gebieten als auch im ländlichen Raum am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben teilzunehmen.“¹ Klassische Handlungsfelder sind dabei Mobilität und Verkehr, Wirtschaft und Tourismus, Gesundheit und Soziales, Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie Umwelt. Diese Handlungsfelder werden oftmals in Smart-City-/Smart-Region-Strategien und -Konzepten adressiert. Daher wird die digitale Daseinsvorsorge hier im Zusammenhang mit Smart-City-/Smart-Region-Ansätzen verstanden. Die digitale Daseinsvorsorge geht deutlich über die „reine“ Verwaltungsdigitalisierung hinaus. Unterstützt wird die Entwicklung von Smart-Cities und -Regions durch verschiedene Bundes- und Landesförderprogramme. An sich ist auch die Daseinsvorsorge für Kommunen kein neues Thema. Sie bildet einen grundsätzlichen Auftrag für Städte, Gemeinden und Kreise. Die Digitalisierung eröffnet hier jedoch neue Gestaltungsmöglichkeiten.

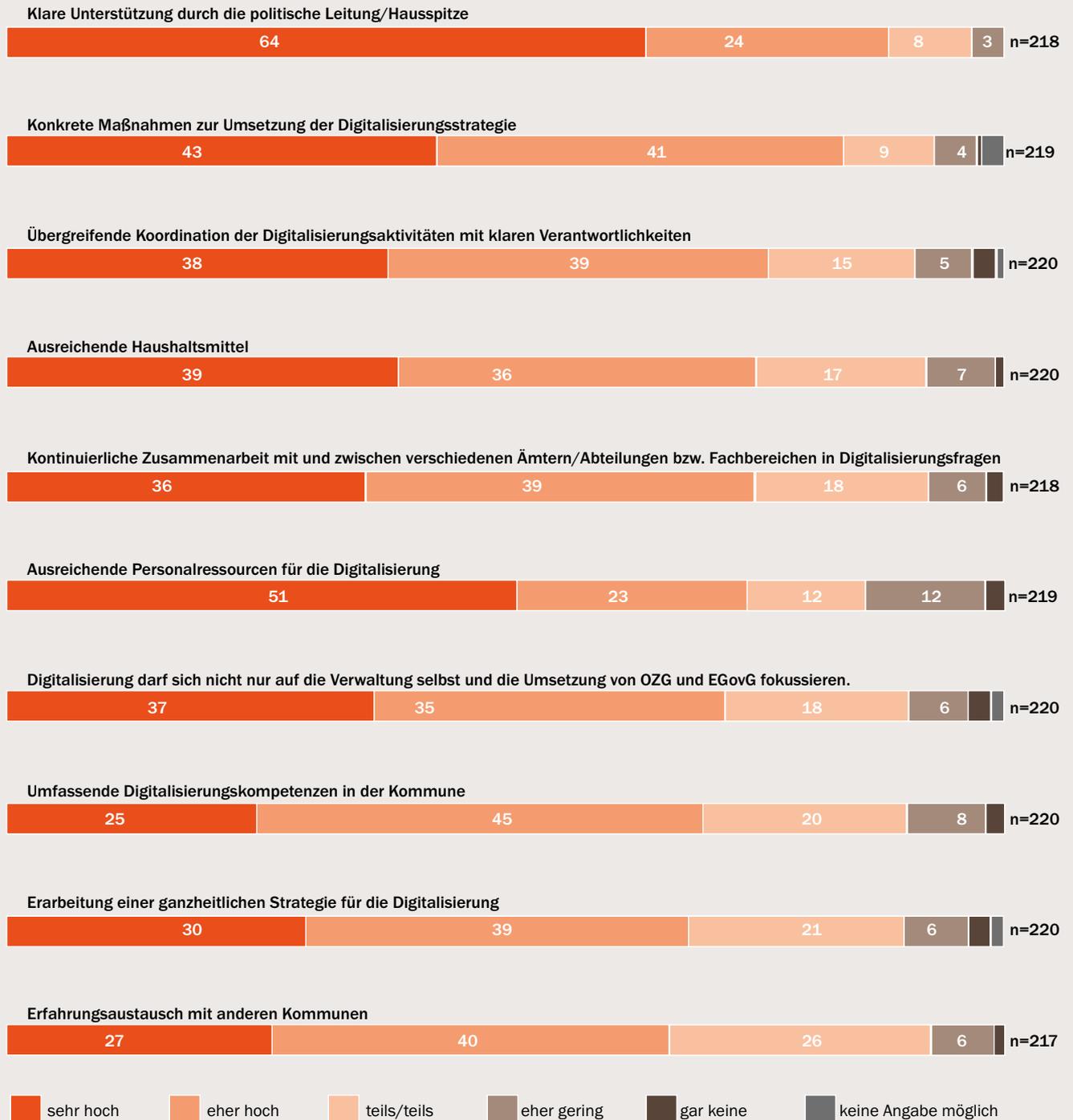
Die Gestaltung der digitalen Transformation ist kein Selbstzweck und auch kein Selbstläufer. Sie muss gemanagt werden. Dafür braucht es Strukturen und Verantwortlichkeiten. Das wird auch bei geförderten Kommunen deutlich, denn auch hohe Fördervolumina erzielen ihre Wirkung nur, wenn sie gezielt eingesetzt werden. Städte, Gemeinden und Kreise haben sich für die digitale Transformation in den vergangenen Jahren unterschiedlich aufgestellt und ihre Erfahrungen gesammelt. Wie sie das getan haben und worauf es aus Sicht der Kommunen ankommt, möchte dieser Trendreport näher beleuchten. Die Abbildung 1 gibt bereits einen Überblick über die relevantesten Aspekte aus Sicht der befragten Kommunen. Deutlich wird: Sie reichen von der klaren Unterstützung durch die Hausspitze/politische Leitung über Strategien und Maßnahmen, Ressourcen und Kompetenzen bis hin zu Fragen der Kommunikation und Zusammenarbeit. Diese Aspekte werden in den folgenden Kapiteln anhand der Befragungsergebnisse, Fachinterviews und Erfahrungswerte aus Projekten näher beleuchtet.

¹Deutscher Landkreistag (2018): Der digitale Landkreis. Herausforderung – Strategien – Gute Beispiele, Seite 9



Abb. 1: Welche Relevanz haben folgende Aspekte bei der Gestaltung der digitalen Transformation?

n= Anteil der Teilnehmenden; Werte in Prozent



© Prognos 2022

In diesem Balkendiagramm wird deutlich, wie relevant die einzelnen Aspekte aus Sicht der Kommunen bei der Gestaltung der digitalen Transformation sind. Die Einschätzung erfolgte auf einer fünfstufigen Skala.



Kreisfreie Städte gehen bei der Strategieentwicklung voran, Kreise und kreisangehörige Städte/ Gemeinden folgen

Verwaltungsdigitalisierung als Pflicht, digitale Daseinsvorsorge die Kür?

Deutschlands Kommunen widmen sich der Gestaltung der digitalen Transformation strategisch. Die Verwaltungsdigitalisierung steht dabei klar im Fokus der Kommunen. Mehr als zwei Drittel der Kommunen haben daher bereits eine Strategie für die Gestaltung der digitalen Transformation in der Verwaltungs-/Binnendigitalisierung erstellt oder erstellen aktuell eine solche. Bis zu 20 % geben an, eine solche Strategie für die Zukunft geplant, aber noch nicht begonnen zu haben. Nur ein geringer Teil (7 %) erklärt, eine Strategie für die Verwaltungsdigitalisierung sei nicht geplant (siehe Abbildung 2).

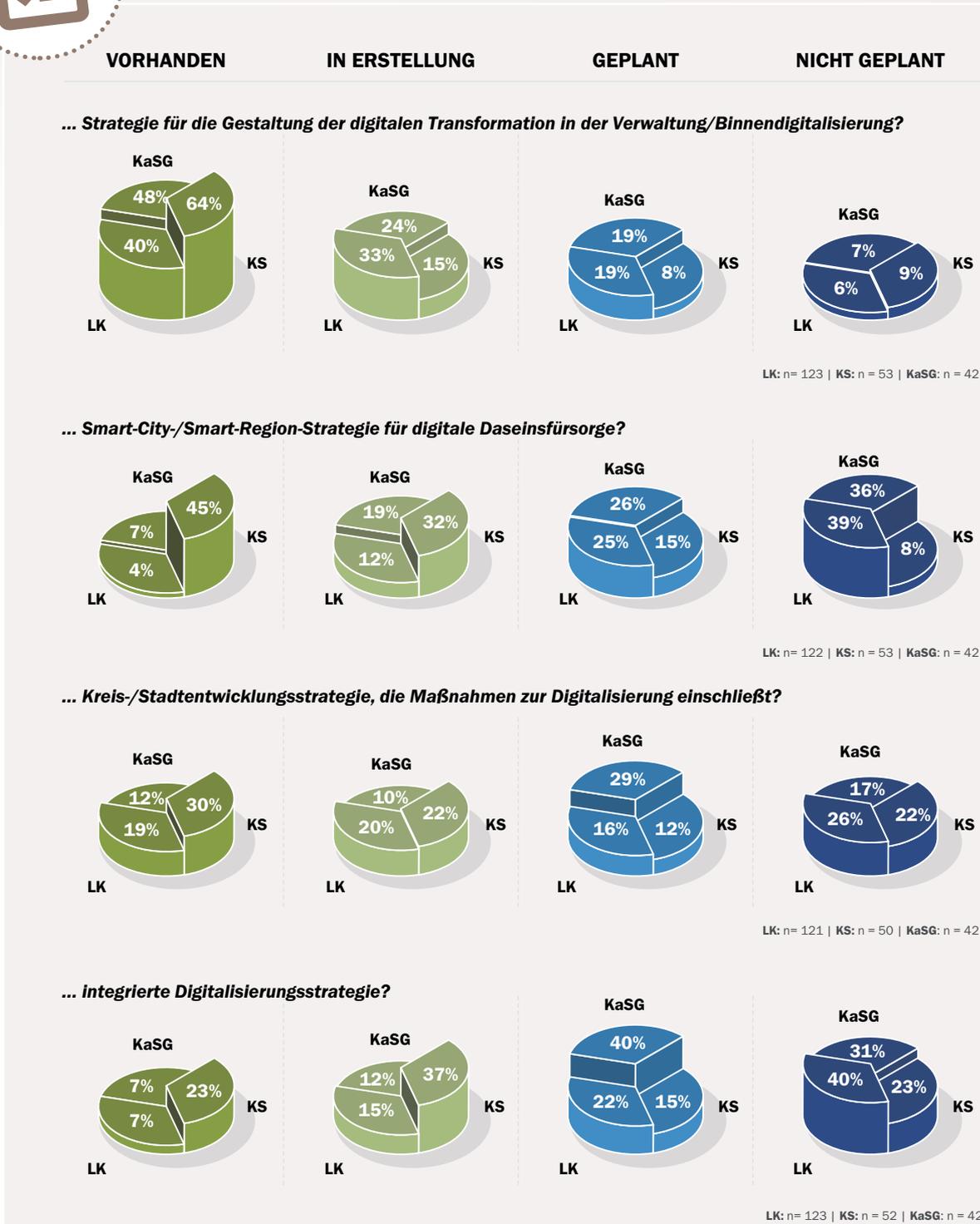
Die digitale Transformation und die damit verbundenen Chancen reichen deutlich über die Verwaltungsgrenzen hinaus. Digitale Transformation erreicht längst alle Bereiche des öffentlichen Lebens und birgt somit auch neue Möglichkeiten in den Bereichen der Daseinsvorsorge. Die so genannte digitale Daseinsvorsorge, konzeptionell häufig auch gefasst unter den Begriffen Smart City bzw. Smart Region, wird in Strategien heute vor allem von den kreisfrei-

en Städten adressiert. Mehr als drei Viertel der befragten kreisfreien Städte haben bereits eine Smart-City-Strategie oder erstellen diese aktuell. Lediglich acht Prozent planen dies nicht. Demgegenüber geben nur 16 % der Landkreise und 26 % der kreisangehörigen Städte und Gemeinden an, bereits eine Smart-City-/Smart-Region-Strategie erarbeitet zu haben bzw. aktuell zu entwickeln. Je knapp ein Viertel der Befragten plant dies für die Zukunft. Hervorzuheben ist hier aber auch, dass mehr als ein Drittel der Kreise und kreisangehörigen Städte und Gemeinden aus heutiger Sicht auch künftig keine solche Strategien planen. Der strategische Fokus liegt bisher also weniger auf der digitalen Daseinsvorsorge, sondern primär im Bereich der Binnen- bzw. Verwaltungsdigitalisierung.

Ergänzend bzw. auch alternativ zu Smart-City-/Smart-Region-Strategien entwickeln einige Kommunen ihre Kreis- bzw. Stadtentwicklungsstrategien um das allumfassende Querschnittsthema der Digitalisierung weiter. 52 % der befragten kreisfreien Städte haben eine solche Strategie mit Digitalisierungsmaßnahmen bereits oder erstellen eine



Abb. 2: Strategische Aufstellung der Kommunen:
Existiert bei Ihnen eine ...



Dargestellt wird der Entwicklungsstand der jeweiligen Strategiearten im Vergleich zwischen den Landkreisen (=LK), den kreisfreien Städten (=KS) und den kreisangehörigen Städten und Gemeinden (=KaSG). Als Rubriken werden folgende Arbeitsstände verglichen: vorhanden, in Erstellung, geplant und nicht geplant.

solche aktuell. Für die Kreisentwicklungsstrategien gilt das in knapp 40 % der Landkreise, weitere 16 % planen eine derartige Strategie derzeit. Auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ziehen nach. Bei einem Fünftel (22 %) liegt eine Strategie mit Maßnahmen zur Digitalisierung bereits vor, 29 % planen dies. Für 22 % der kreisfreien Städte, 26 % der Landkreise und 17 % der kreisangehörigen Städte und Gemeinden wird hingegen eine Stadt- bzw. Kreisentwicklungsstrategie, in der Maßnahmen zur Digitalisierung zu finden sind, laut der Befragungsergebnisse auch zukünftig keine Rolle spielen.

Die Weiterentwicklung unterschiedlicher Strategien zu integrierten Digitalisierungsstrategien ist noch im Fluss und wird künftig voraussichtlich eine stärkere Rolle spielen. Etwa ein Viertel der kreisfreien Städte hat diesen Prozess bereits durchlaufen. 37 % erstellen eine solche Strategie aktuell. Demgegenüber stehen lediglich 7 % der Landkreise, die eine integrierte Digitalisierungsstrategie vorweisen, und 15 %, die diese erstellen. Bei kreisangehörigen Städten und Gemeinden befindet sich eine integrierte Strategie bei 40 % derzeit in der Planung. Auffällig ist allerdings, dass knapp ein Fünftel der kreisfreien Städte, 40 % der Landkreise und rund ein Drittel der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zukünftig keine integrierte Digitalisierungsstrategie plant.

Bei der Interpretation der Schwerpunktsetzung auf die Verwaltungsdigitalisierung und der Unterschiede von kreisfreien Städten, Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden ist insbesondere auf drei Aspekte hinzuweisen: Zum einen haben die rechtlichen Regelungen des OZG und der E-Government-Gesetze eine hohe Bindung für die Kommunen. Diese geht einher mit der vielfach verbreiteten Auffassung, dass Verwaltungen zuvorderst auch die eigenen Leistungen und Prozesse digitalisieren müssen, bevor weitere Digitalisierungsinitiativen ergriffen werden.



„Die Kommunen haben Auftrag und Anspruch, nutzerfreundliche und zeitgemäße Online-Services für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen schnell und unkompliziert anzubieten. Zugleich müssen sie wirtschaftlich, krisenfest und modern arbeiten. Im Fokus einer digitalen Verwaltung müssen daher medienbruchfreie digitale Gesamtprozesse stehen, die auch die Fachverfahren einbeziehen und auskömmlich finanziert sind. Hohe Bearbeitungsgeschwindigkeiten, Nutzerorientierung und transparente Nachnutzungskonzepte sind elementar.“

Dr. Uda Bastians, Beigeordnete des Deutschen Städtetages

Zum anderen sind bei der Interpretation der Ergebnisse die Besonderheiten der jeweiligen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen. Anders als bei den kreisfreien Städten sind die Zuständigkeiten zwischen Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden aufgeteilt. Die Notwendigkeit intensiverer Abstimmungen ist die häufige Folge. Zudem verfügen kreisfreie Städte meist über größere Ressourcen. Das spiegelt sich beispielsweise in starken



„Förderprogramme sind ein wichtiger Impuls für die digitale Transformation in Kommunen. Entscheidend ist eine nachhaltige Ausgestaltung. Ziel muss es sein, dass alle Kommunen profitieren können. Einzelne Leuchttürme reichen nicht. Deshalb braucht es Zusammenarbeit, übertragbare Lösungen und Standardisierung.“

Frauke Janßen, Beauftragte für Digitalisierung des Deutschen Städtetages

„Wir in Eltville am Rhein haben eine integrierte Digitalstrategie, die im Rahmen der Entwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie mit aufgesetzt wurde; sie verknüpft sowohl die Nachhaltigkeitsthemen als auch die Binnendigitalisierung und die digitale Daseinsvorsorge miteinander.“

Jasmin Herborn, Digitalisierungsbeauftragte der Stadt Eltville am Rhein



Akteuren wie z. B. Stadtwerken, Forschungseinrichtungen oder der Kultur- und Kreativwirtschaft wider, die auf vergleichsweise geringem Raum (mit-)wirken und gerade im Bereich der digitalen Daseinsvorsorge neue Betätigungsfelder identifiziert haben.

Ein dritter, nicht zu unterschätzender Punkt lässt sich in der Impulswirkung von Smart-City-Förderprogrammen identifizieren, die ihren Niederschlag auch in der Formulierung entsprechender Strategien finden. Kreisfreie Städte haben diese unterschiedlichen Möglichkeiten frühzeitig genutzt. In den letzten Jahren haben jedoch auch die Kreise und kreisangehörigen Städte und Gemeinden eine größere Berücksichtigung in Förderprogrammen gefunden.

Digitalisierung ist jedoch nicht nur eine Frage der Ressourcen. Die Gestaltung der digitalen Transformation erfordert insbesondere auch klare Unterstützung durch die Hausspitze, konkrete Maßnahmen und eine kontinuierliche Zusammenarbeit über Fachzuständigkeiten hinweg. „Digitalisierung ist Sache der Chefinnen und Chefs. Es braucht den politischen Rückhalt. Außerdem muss ein gemeinsames Verständnis entwickelt werden. Die digitale Transformation gelingt nur gemeinsam, wenn Querbezüge hergestellt und fachliche Silos überwunden werden“, hebt auch Frauke Janßen, Beauftragte für Digitalisierung des Deutschen Städtetages, hervor.

Eine Strategie ist in diesem Fall kein Selbstzweck, sondern bietet Orientierung, hat eine Impulswirkung und ermöglicht einen zielgerichteten Einsatz vorhandener Ressourcen. Sie wirkt als Kompass für die digitale Transformation. Das haben sich die Kommunen bisher vor allem bei der Binnendigitalisierung zunutze gemacht und die Strategie als relevantes Managementtool identifiziert.

Integrierte Strategien schaffen Mehrwert

Die Ergebnisse zeigen: Kommunen haben in den vergangenen Jahren also unterschiedliche Digitalisierungsstrategi-

en erarbeitet bzw. planen dies. Diese existieren mehrheitlich noch nebeneinander. Für die Zukunft ist es sinnvoll und wichtig, die verschiedenen Strategien gut miteinander zu verzahnen, damit diese nicht lose nebeneinander bestehen, sondern Synergien erzeugen. Die Befragung zeigt, dass sich die Kommunen integrierten Digitalisierungsstrategien bisher nur langsam und etwas verhalten nähern – oftmals wird noch der Weg separater Strategien gewählt, um die digitale Transformation zu lenken. Die Kommunen nähern sich der digitalen Transformation also auch bei der Strategieerstellung häufig von verschiedenen thematischen Blickwinkeln. Mittel- und langfristig hilft eine thematisch-vernetzte Strategie jedoch gerade im Umgang mit dem fokussierten Einsatz von personellen und finanziellen Ressourcen. Insbesondere die kreisfreien Städte haben sich hier bereits auf den Weg gemacht, sodass Kreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden künftig von den Erfahrungen profitieren können.

Strategieentwicklung nicht neu erfinden

Vorhandene Strategien für die Binnendigitalisierung um eine weitere in Richtung der Digitalen Daseinsvorsorge zu erweitern bzw. im besten Falle direkt mit weiteren Stadt- und Kreisentwicklungsthemen zu verbinden, erscheint auf den ersten Blick als eine enorme Aufgabe. Doch die Tools zur Umsetzung liegen bereits in den erfahrenen Händen der Kommunen. Denn Smart-City- bzw. Smart-Region-Strategien setzen im Grunde dort an, wo bereits Stadt- und Kreisentwicklungsstrategien ansetzen – bei der Daseinsvorsorge. Dem Instrumentenbaukasten werden lediglich weitere Optionen – die digitalen Lösungen – hinzugefügt. So können „smarte“ Ideen bereits zu Beginn von Kreis- und Stadtentwicklungen kontinuierlich mitgedacht werden und entwickeln sich später nicht zu aufwendigen Reibungspunkten. Vorhandene Erfahrungen und Netzwerke können integriert, ausgeweitet und neu genutzt werden. Kommunen müssen vor diesem Schritt keine „Angst“ haben. Ein Erfahrungsaustausch innerhalb der Verwaltung und mit anderen Kommunen hilft dabei, Bedenken zu minimieren und Lösungsansätze zu finden.



Kommunen entwickeln Strukturen und Verantwortlichkeiten für die digitale Transformation (weiter)

Organisationsstrukturen werden (weiter-)entwickelt

Eine Strategie dient als Kompass und bietet Orientierung für die digitale Transformation. Für deren (Weiter-)Entwicklung und die Umsetzung darin formulierter Ziele und Maßnahmen sind gute Strukturen und klare Verantwortlichkeiten essenziell.

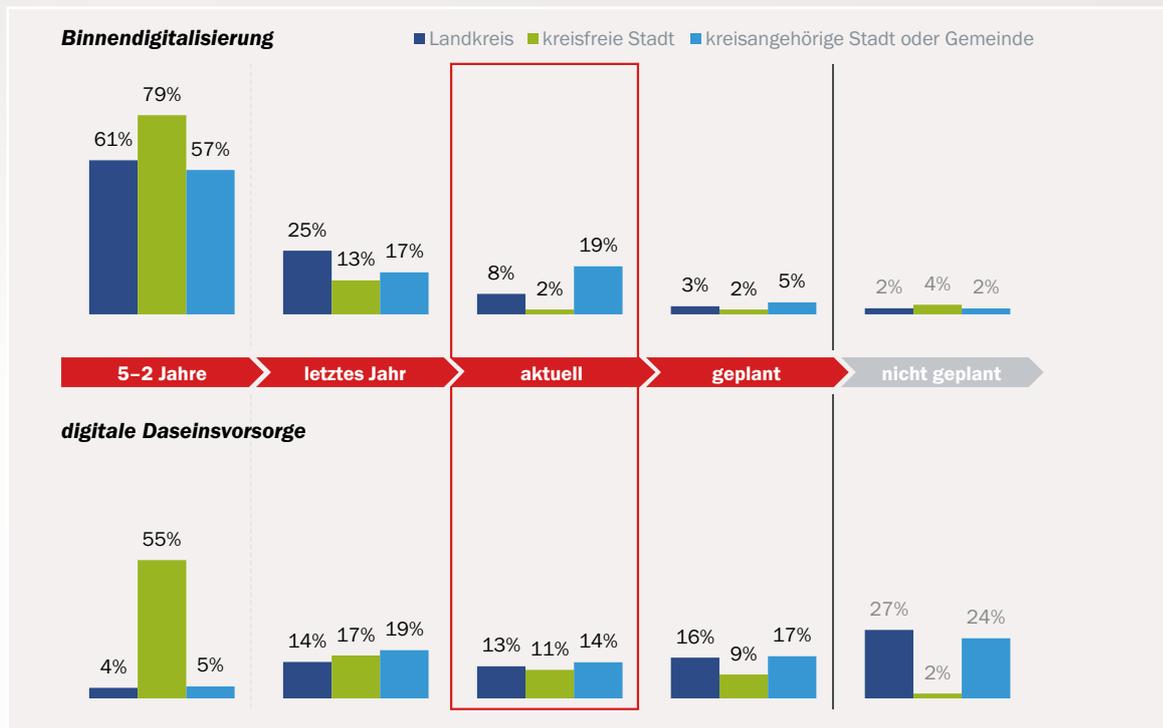
Die Antworten der befragten Kommunen machen zwei Dinge deutlich. Erstens: Deutschlands Kommunen entwickeln ihre Organisationsstrukturen für die Gestaltung der digitalen Transformation (weiter). Zum Zweiten lassen sich deutliche Parallelen zu den Schwerpunkten der Digitalisierungsstrategien feststellen. In den vergangenen Jahren haben die Kommunen recht klare Strukturen und Verantwortlichkeiten für die Verwaltungsdigitalisierung etabliert – über 90 % der kreisfreien Städte und etwa 80 % der Kreise und kreisfreien Städte haben hierfür entsprechende Strukturen und Verantwortlichkeiten geschaffen. Je nach Gebietskörperschaft sind derzeit zwischen 2 % und 19 % noch dabei (siehe Abbildung 3).

Betrachtet man den Aufbau im Zeitverlauf, so wurden Strukturen und Rollenverantwortungen für die Verwaltungsdigitalisierung überwiegend in den letzten fünf Jahren getätigt. Die Kommunen haben also organisatorisch auf die mit der Umsetzung des Onlinezugangs- und der E-Government-Gesetze einhergehenden Veränderungen in

der Arbeitsweise der Verwaltungen reagiert, indem sie Verantwortlichkeiten und Strukturen etabliert und angepasst haben. Auch aktuell werden weiterhin an verschiedenen Stellen weitere Strukturen und Verantwortlichkeiten geschaffen – beispielsweise befinden sich im Bereich der Binnendigitalisierung aktuell knapp 20 % der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in der Etablierungsphase. Vor diesem Hintergrund ist es jedoch verwunderlich, dass – wenn auch in sehr geringem Maße – einige Kommunen angeben, auch in Zukunft keine Strukturen und Verantwortlichkeiten für die Binnendigitalisierung aufbauen zu wollen.

Ein heterogeneres Bild ergibt sich bei der digitalen Daseinsvorsorge. Während 55 % der kreisfreien Städte in den vergangenen zwei bis fünf Jahren bereits entsprechende Strukturen und Verantwortlichkeiten geschaffen haben, waren es nur fünf Prozent der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie vier Prozent der Landkreise. 14 % der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie 13 % der Landkreise sind im Aufbau der Strukturen im Bereich der digitalen Daseinsvorsorge. Die Etablierung von Strukturen und Verantwortlichkeiten wird nun also noch stärker die digitale Daseinsvorsorge einschließen – ergänzend zu bestehenden Strukturen in der Binnendigitalisierung. Die kreisfreien Städte gehen dabei voran, Kreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden folgen – teilweise mit einer gewissen Zurückhaltung. Denn immerhin ein Viertel der

Abb. 3: Etablierung von Strukturen und Verantwortlichkeiten im Zeitverlauf



kreisangehörigen Städte und Gemeinden bzw. Landkreise haben bisher (noch) keine Organisationsentwicklung für die digitale Daseinsvorsorge geplant. Weitere knapp 25 % trauen sich hier keine konkrete Aussage zu.

Es gibt nicht DIE eine Organisationsstruktur

Die Befragung der Kommunen zeigt dabei deutlich: Die eine Lösung für eine effiziente Organisationsstruktur gibt es nicht! Je nach Ausgangslage und Anforderungen entscheiden sich die Kommunen für die Einsetzung unterschiedlicher Akteure und Rollen zur Umsetzung der Binnendigitalisierung sowie der digitalen Daseinsvorsorge. Hierzu zählen zum einen Chief Digital Officer (CDOs) bzw. Digitalisierungsbeauftragte, die als zentrale Digitalisierungsverantwortliche und als das „Gesicht nach außen“ agieren. Zum anderen sind die Chief Information Officer (CIOs) zu nennen, deren Fokus als zentrale IT-Verantwortliche bzw. interne Ansprechpartnerinnen und -partner für die digitale Verwaltung auf der digitalen Verwaltungsmodernisierung liegt. Eine weitere Möglichkeit stellt die Einführung einer Stabsstelle für Digitalisierung dar, die als spezialisierte Einheit die digitale Transformation in den Ämtern und Fachbereichen vorantreibt. Sie ist nicht in die klassische Hierarchie der Verwaltung eingebunden, sondern meist direkt bei der politischen Leitung bzw. Hausspitze angesiedelt. Um sicherzustellen, dass die digitale Transformation in die einzelnen Organisationseinheiten

hinein getragen wird und deren Bedarfe wiederum in die Gestaltung einfließen, eignet sich der Einsatz von Digitallotsinnen und -lotsen. Sie agieren koordinierend und als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in den jeweiligen Abteilungen und Fachbereichen. Als weitere Akteure sind eigene Querschnittsämter bzw. -abteilungen sowie eigene Fachämter und Abteilungen zu nennen. In einigen Kommunen wird zudem die Verantwortung für die Umsetzung des digitalen Wandels in eine Digitalagentur ausgelagert, die meist auf die Zusammenarbeit über die Grenzen der Verwaltung hinaus ausgerichtet ist. Wie die vorgestellten Akteure in den Organisationsstrukturen der Kommunen jeweils eingesetzt werden, ob sie strategisch/inhaltlich steuernd oder unterstützend agieren, ist in Abbildung 4 dargestellt.

Verwaltungsleitung und CDOs geben die Richtung vor

Für die Gestaltung der digitalen Transformation wurden wie oben beschrieben unterschiedliche Rollen in den Kommunen etabliert. Grundlegende Einigkeit besteht kommunenübergreifend bei der hohen Relevanz sowohl der politischen Leitung als auch der CDOs bzw. Digitalisierungsbeauftragten als strategisch-steuernde Akteure. Der detaillierte Blick in die Rollenverteilung bei der Binnendigitalisierung (siehe Abbildung 4, S. 15) zeigt: Neben Hausspitze und CDOs bzw. Digitalisierungsbeauftragten



„Wir im Kreis Groß-Gerau haben für jedes unserer 60 Ämter als ersten Schritt Digitalisierungslotsinnen und -lotsen benannt. Sie lotsen mit durch die Digitalisierung – d. h. sie koordinieren und bündeln die Themen kommunikativ, nehmen an Schulungen teil, sind projektinvolviert und kommen in unterschiedlichen thematischen Austauschrunden zusammen. Der Aufwand liegt dabei zwischen einer bis höchstens vier Stunden in der Woche. Die Initiierung erfolgte dabei sowohl durch eine Bewerbungsmöglichkeit als auch durch Nominierung durch die Abteilungsleiterinnen und -leiter, um sicherzustellen, dass jeder Fachdienst letztlich abgedeckt ist.“

Sabine Bachmann, Stabsstellenleiterin Digitale Verwaltung des Landkreises Groß-Gerau

wird die Stabsstelle Digitalisierung auf der strategischen und steuernden Position angesiedelt. Zeitgleich sind Stabsstellen für die Digitalisierung zum derzeitigen Zeitpunkt anscheinend erst in wenigen Kommunen etabliert. 48 % geben bei der Binnendigitalisierung an, die Rolle existiere derzeit nicht, 31 % sind es bei der digitalen Daseinsvorsorge. Die CIOs bzw. Leiterinnen und Leiter IT sind sowohl strategisch als auch operativ eingebunden. Die Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung wird insbesondere durch kommunale IT-Dienstleister sowie durch Querschnittsämter, die jeweiligen Fachämter (inkl. Digitallotsinnen und -lotsen) und Fachbereiche im Querschnitts- bzw. Fachamt operativ gesteuert bzw. unterstützt.

Im Vergleich dazu ist die Rollenverteilung bei der digitalen Daseinsvorsorge offenbar weniger klar. Dies zeigt sich im vergleichsweise hohen Anteil (>40 %) an Antworten mit „keine Angabe möglich“ oder „keine aktive Rolle“. Die strategische Steuerung wird insbesondere von der Hausspitze und den CDOs/Digitalisierungsbeauftragten wahrgenommen. Die operative Umsetzung ist im Vergleich zur Verwaltungsdigitalisierung weniger klar verortet. Die wichtigsten Akteure sind hier auf der kommunalen Ebene die eigenen

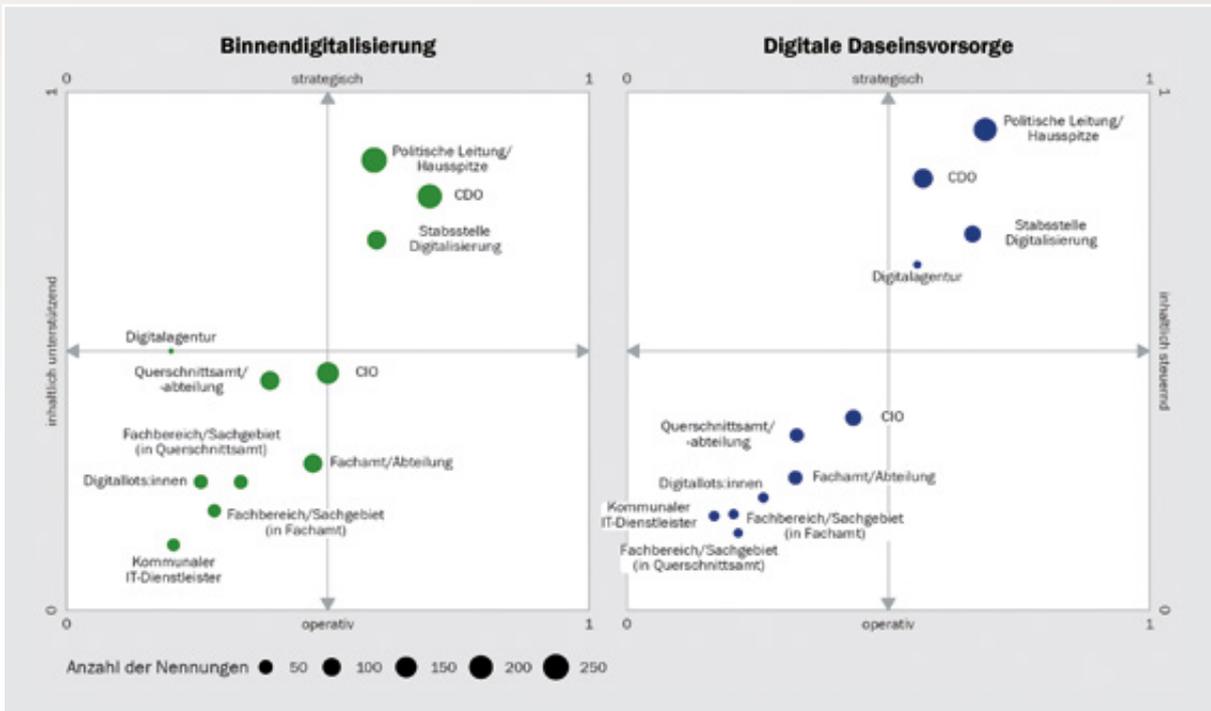
Fachämter für die Digitalisierung, die CIOs bzw. Leiterinnen und Leiter IT, eigene Querschnitts- bzw. Fachämter sowie die kommunalen IT-Dienstleister – im Vergleich zur Binnendigitalisierung ist der Einsatz dieser Akteure schwächer ausgeprägt als bei der digitalen Daseinsvorsorge. Sofern eine Digitalagentur vorhanden ist – die grundsätzlich aktuell jedoch kaum eine Rolle spielt – nimmt sie strategisch-steuernde Aufgaben wahr.

Damit Verbindlichkeit und Gestaltungsfähigkeit ermöglicht werden können, reicht es nicht, die Fach- und Querschnittsämter lediglich zu installieren. Es braucht zudem regelmäßige, institutionalisierte Abstimmungen mit der Verwaltungsleitung. Denn laut der Umfrage wird eine dezentrale Verteilung der Digitalisierungsverantwortung auf verschiedene Fachbereiche – und damit eine Fragmentierung – von der Hälfte der Befragten als nicht sinnvoll erachtet. Durch eine regelmäßige Information der Verwaltungsspitze können jedoch zielgerichtete Entscheidungen getroffen werden, sodass eine gemeinsame Strategie- und Netzwerkfähigkeit entsteht. Das wiederum gibt den handelnden Akteurinnen und Akteuren den notwendigen Rückhalt und fördert Innovation.

Operative Umsetzung nicht ohne die Fachabteilungen

Der Blick auf die breite Anzahl an Akteuren macht deutlich: Die Gestaltung der digitalen Transformation ist ein Querschnittsthema und braucht daher alle Fachämter/-bereiche der Verwaltung! Klare Strukturen und Rollen sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Umsetzungsebene unterstützen die Steuerung, Koordination und Umsetzung der digitalen Transformation. Gleichzeitig braucht es die enge Verknüpfung mit den Fachämtern. Die Fachämter werden daher von den befragten Kommunen sowohl bei der internen Binnendigitalisierung als auch bei der digitalen Daseinsvorsorge als (sehr) relevant eingeordnet (75 %). Verknüpfungen mit den fachlich kompetenten und verantwortlichen Personen in den Fachämtern zu bilden, ist für die strategisch handelnden Akteure von hohem Nutzen und zwingend notwendig. Dabei agieren die Fachämter oft auch als Schnittstelle zwischen den übergeordneten Akteuren und der restlichen Verwaltung: Sie tragen einerseits Impulse in die Verwaltung hinein und stellen die Wissensvermittlung sicher. Andererseits kennen sie die zu berücksichtigenden Themenfelder aus der Verwaltung und tragen sie auf die Ebene der übergeordneten Akteure. In ihrer Rolle werden die Fachämter und -abteilungen sowohl bei der Binnendigitalisierung als auch bei der Digitalen Daseinsvorsorge operativ-inhaltlich unterstützend verortet.

Abb. 4: Rolle der Akteure bei der Gestaltung der digitalen Transformation



In dieser Grafik sind die Rollen der Akteure in der Verwaltung verortet: Werden sie eher strategisch oder operativ, d.h. auf der Arbeitsebene eingesetzt? Von links nach rechts zeigt die Achse an, ob die Rolle eher inhaltlich unterstützend oder inhaltlich steuernd gesehen wird. Die unterschiedliche Größe der Punkte ergibt sich daraus, wie häufig eine Einschätzung zu den jeweiligen Akteuren abgegeben wurde.

Gestaltung der digitalen Daseinsvorsorge braucht den Blick über den Tellerrand

Insgesamt weist der hohe Anteil an Kommunen, die es bei Fragen zur digitalen Daseinsvorsorge vorziehen, keine Angabe zu machen, auf eine Unsicherheit in Bezug auf die Bedeutung der digitalen Daseinsvorsorge hin. Die große thematische Breite stellt Kommunen vor die Herausforderung: Wo fängt digitale Daseinsvorsorge an und wo hört sie auf? Problematisch wird es, wenn diesen Fragen weder strategisch noch strukturell begegnet wird. Sowohl Verwaltungsdigitalisierung als auch digitale Daseinsvorsorge sind mit starken Chancen verbunden und sollten nicht nur als umzusetzende (gesetzliche) Verpflichtungen verstanden werden. Digitale Lösungen und Angebote eröffnen neue Gestaltungsspielräume in die Verwaltung hinein und deutlich weiter darüber hinaus, als es bislang oft praktisch gelebt wurde. Externe Akteurinnen und Akteure bedeuten gut organisiert nicht mehr Aufwand, sondern Impuls und im besten Falle Entlastung. Durch ihr praktisches Know-how der Bedingungen vor Ort bzw. in konkreten Projekten fließen Innovation und Kenntnisstand der nötigen Hilfsmittel zur Erreichung von Meilensteinen direkt mit ein. Um die Sichtbarkeit nach

innen und außen zu gewährleisten und zu steuern, braucht es klare Zuständigkeiten. Hier agiert die Kommune als Leitung und in Vorbildfunktion: Wenn die Zuständigkeiten und Strukturen innerhalb der Kommune geklärt sind, ist es leichter, trotz einer Vielzahl an externen Akteurinnen und Akteuren organisiert miteinander zu arbeiten.



„Kurzfristig, in der Implementierungsphase, braucht es personell gut besetzte Stabsstellen. Auf lange Sicht ist perspektivisch nur noch eine kleinere Stabsstelle für die Koordination und den Betrieb nötig, da alle Mitarbeitenden digital gut ausgebildet sein sollten.“

Sabine Bachmann, Stabsstellenleiterin Digitale Verwaltung des Landkreises Groß-Gerau

Herausforderungen und Hürden bei der Organisationsentwicklung

Synchrone Herausforderungen vorhanden

Die Veränderungen bei der digitalen Transformation gehen mit Herausforderungen und Hürden einher. Allein sind die Kommunen dabei nicht: Übergreifend werden dieselben Bereiche mit deutlicher Mehrheit identifiziert! Als größte Herausforderung wird von 86 % der Kommunen der Aufbau der notwendigen Kompetenzen beschrieben (siehe Abbildung 5), ein zentrales Thema, das sich weiter unten bei der Einschätzung der Hürden noch einmal widerspiegelt (siehe Abbildung 6, S. 19). Dicht darauf folgen die Einbindung und Kommunikation der unterschiedlichen Fachbereiche in Digitalisierungsfragen, die hierarchie- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit sowie die Etablierung klarer Strukturen. Die Schaffung entsprechender Verantwortlichkeiten wird im Bereich der Binnendigitalisierung als herausfordernder angesehen als im Bereich der digitalen Daseinsvorsorge. In dieser Einschätzung spiegeln sich der derzeitige Fokus auf die Binnendigitalisierung und eine gewisse Unsicherheit in Tragweite und Ausgestaltung der digitalen Daseinsvorsorge wider.

Blick in die Kommunen



„Jede Kommune muss ihre passende Governance finden: Wir in Menden sind bewusst mit schlanken Strukturen gestartet und greifen (anstelle eines gesonderten Boards) auf bestehende Gremien wie z.B. den Digitalausschuss zurück. Schritt für Schritt sehen wir dann, wie viel Struktur wir zusätzlich brauchen. Die Wege zwischen kommunalen Akteuren in Menden sind kurz und vernetzt – das ist unser Vorteil.“

Robin Eisbach, Geschäftsführer mendigital GmbH

Wunsch nach klaren Strukturen für die digitale Transformation

Der Wunsch nach klaren Strukturen, Verantwortlichkeiten und Prozessen ist bei 80 % der Befragten in Bezug auf die Binnendigitalisierung sehr groß bzw. groß. 67 % sehen das ähnlich im Hinblick auf die digitale Daseinsvorsorge (siehe Abbildung 5). Wichtig ist dabei: Klare Strukturen bedeuten in diesem Fall nicht mehr Hierarchie, wie es kulturhistorisch von der Verwaltung lange verstanden wurde. Klare Strukturen bedeuten feste Rollenzuschreibungen, organisierte Schnittstellen, Abstimmungskoordination und ein Verständnis des individuellen Gestaltungsspielraums. Die hierarchie- und fachübergreifende Zusammenarbeit, die Kommunikation nach innen und außen sowie die Bündelung verschiedener Maßnahmen zu einer Gesamtstrategie hängen eng mit den zuvor beschriebenen Herausforderungen zusammen. Durch klare Strukturen, Verantwortlichkeiten und eine Zusammenbeitskultur können Potenziale gehoben werden, weil verschiedene Themenfelder und Herausforderungen zusammengedacht und verknüpfend betrachtet werden. Die Einbindung der verschiedenen Fachbereiche und die interdisziplinäre Arbeit in (Digitalisierungs-)Projekten unterstützen dabei auch den Auf- und Ausbau dringend benötigter digitaler Kompetenzen. Denn damit die digitale Transformation gelingt, braucht es das Zusammenspiel mit der Fachlichkeit. Dort sitzt für die jeweiligen Themen hochqualifiziertes Personal, das durch den Ausbau von digitalen Kompetenzen das Know-how vereinen und anwenden kann.

Kommunikation und hierarchieübergreifende Zusammenarbeit von zentraler Bedeutung

Die Kommunikation ist ein zentrales Thema und ein Bereich mit vielfältigen Aufgaben. Die Kommunikation nach innen und außen bewerten daher über 70 % als (sehr)



Abb. 5: In welchen Bereichen sehen Sie die größten Herausforderungen für Organisationsstrukturen und Prozesse?

n= Anteil der Teilnehmenden; Werte in Prozent

Aufbau der notwendigen Kompetenzen zur Gestaltung der digitalen Transformation



Einbindung und Kommunikation der unterschiedlichen Fachbereiche/Sachgebiete in Digitalisierungsfragen und -vorhaben



Etablierung klarer Strukturen, Verantwortlichkeiten und Prozesse für die Gestaltung der digitalen Transformation der Verwaltung/Binnendigitalisierung



Hierarchie- und fachübergreifende Zusammenarbeit in agilen Strukturen und Prozessen



Kommunikation nach innen und außen



Bündelung der verschiedenen Digitalisierungsmaßnahmen aus den verschiedenen Handlungsfeldern zu einer Gesamtstrategie



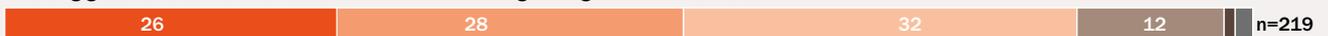
Etablierung klarer Strukturen, Verantwortlichkeiten und Prozesse für die Gestaltung der digitalen Daseinsvorsorge



Finden des richtigen Maßes zwischen Zentralität und Dezentralität hinsichtlich der Verantwortung



Abhängigkeit von externen Dienstleistern bei der Gestaltung der digitalen Transformation



Koordination und Einbindung externer Akteure in Digitalisierungsvorhaben



sehr groß
 eher groß
 teils/teils
 eher klein
 keine
 keine Angabe möglich

© Prognos 2022

Wo sehen die Kommunen die größten Herausforderungen? Diese werden geordnet nach den stärksten Herausforderungen dargestellt. Erneut handelt es sich um eine fünfstufige Skala, ergänzt um die Möglichkeit, keine Angabe zu machen.

große Herausforderung. Wenn es um die konkrete Einbindung der Fach- und Sachgebiete in Digitalisierungsfragen geht, steigt der Anteil gar auf 81 % der befragten Kommunen. Klar ist: Digitalisierung ist ohne fachlichen Bezug nicht zu gestalten. Die Kommunikation mit den Fach- und Sachgebieten ist zwingend erforderlich. Sie sollte frühzeitig erfolgen, auf Dauer angelegt sein und aktive Beteiligung einschließen. Die Erfahrung zeigt immer noch häufig, dass die Fachbereiche zu spät oder nicht umfassend involviert werden. Das kann zu Reibungsverlusten führen. Beständige Kommunikation und Zusammenarbeit mit den Fachbereichen sind somit von zentraler Bedeutung – nicht nur bei der Strategieerstellung, sondern insbesondere auch bei der Umsetzung von Maßnahmen. Organisatorische Lösungen wie die Etablierung von Digitallotsinnen und -lotsen unterstützen die Zusammenarbeit nachhaltig. Gleichzeitig fördern sie den Kompetenzaufbau in der Breite der Verwaltung – das zentrale Thema bei der Gestaltung der digitalen Transformation.

Personelle Ressourcen, Veränderungsbereitschaft und fehlende Kompetenzen als zentrale Hürden

Die digitale Transformation braucht gutes Personal. Andernfalls können auch die besten Strukturen nicht mit Leben gefüllt und Strategien umgesetzt werden. Wenig überraschend spiegelt sich das auch in der Bewertung der Hürden für die organisatorische Umsetzung des Querschnittsthemas wider. 84 % der Kommunen bewerten die unzureichende Personalausstattung für die Digitalisierung und 81 % fehlende Kapazitäten zur Umsetzung organisatorischer Konzepte und begleitender Veränderungsprozesse als Hürden (siehe Abbildung 6). Die Dynamik der Digita-



„Digitale Daseinsvorsorge ist momentan noch gar nicht leistbar für das Gros der Kommunen – so traurig das auch ist.“

Jasmin Herborn, Digitalisierungsbeauftragte der Stadt Eltville am Rhein

lisierung sowie fehlende Haushaltsmittel, um benötigte Stellen zu schaffen, kommen erschwerend hinzu. Die dezentrale Verteilung der Verantwortung auf mehrere Ämter und Abteilungen, die fehlende Veränderungsbereitschaft der Verwaltung insgesamt und in den Fachbereichen sowie fehlende Kompetenzen für die strategische und operative Weiterentwicklung von Organisationsstrukturen und Prozessen werden von der Mehrheit als weitere Hürden betrachtet. Kurz zusammengefasst: Die Kommunen müssen mit deutlich begrenzten Kapazitäten die digitale Transformation angehen. Kann das gelingen?

Gute Beispiele aus der Praxis zeigen: Ja! Erstens mit klaren Verantwortlichkeiten und einem hohen Maß an Gestaltungswillen. Zweitens mit einer klaren strategischen Ausrichtung, womit sich der Kreis zu Kapitel 2 schließt. Denn mithilfe der Strategien lassen sich Ziele und Maßnahmen so definieren, dass diese auch realistisch erreichbar sind. Bei knappen Ressourcen hilft drittens die transparente Einbindung der verschiedenen Akteure innerhalb und außerhalb der Verwaltung. Hier besteht ein oft noch unausgeschöpftes Potenzial, wie die beiden folgenden Kapitel zeigen.



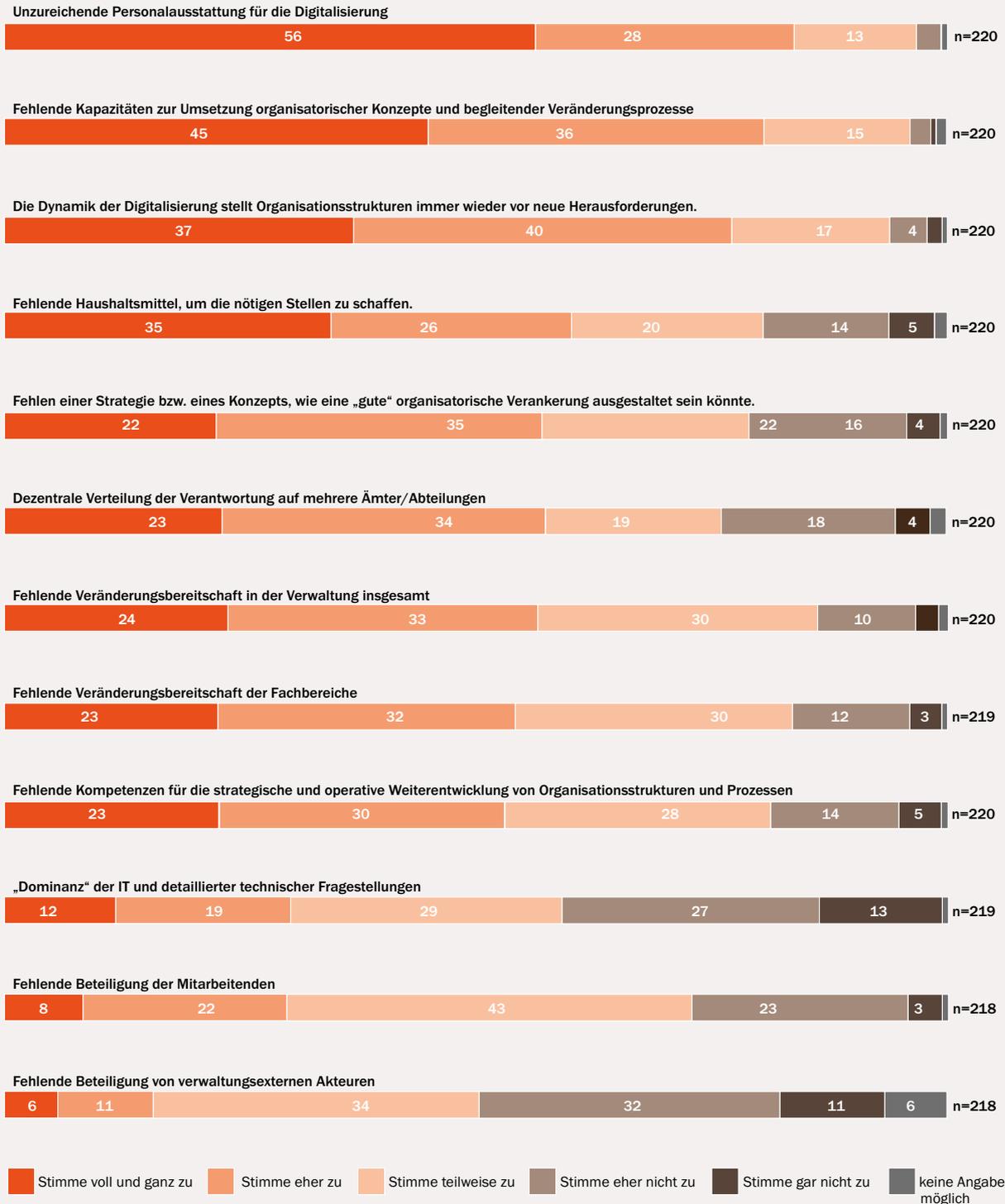
„Angesichts der personellen Herausforderungen empfehle ich Verwaltungen eine stärkere Zusammenarbeit mit Universitäten und Hochschulen: Einerseits, um Studierende auf die Attraktivität des öffentlichen Sektors aufmerksam zu machen, um dadurch bspw. freie Stellen besser besetzen zu können. Andererseits aber auch, um aktuelle Themen der Verwaltungsmodernisierung, Smart City / Smart Region und der digitalen Transformation in aktuelle Studiengangspläne mit einfließen zu lassen. Auf diese Weise kann es uns gelingen, zukünftige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auszubilden, die nicht nur bestehendes Wissen erwerben, sondern auch dieses kritisch zu hinterfragen lernen, die neue Ideen einfließen lassen und Innovationen vorantreiben.“

Dr. Kristina Lemmer, Chief Digital Officer beim Landkreis Lüneburg, affilierte Post-Doc am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik, Gastwissenschaftlerin und Lehrbeauftragte an der Leuphana Universität Lüneburg und der Hochschule Bremen



Abb. 6: **Worin bestehen Ihrer Ansicht nach die größten Hürden für die organisatorische Umsetzung des Querschnittsthemas Digitalisierung in Deutschlands Kommunen?**

n= Anteil der Teilnehmenden, Werte in Prozent



© Prognos 2022

Hier wird ersichtlich, worin die größten Hürden für die Kommunen bei der organisatorischen Umsetzung des Themas Digitalisierung bestehen. Dafür wird eine fünfstufige Skala mit der zusätzlichen Möglichkeit, keine Angabe zu machen, herangezogen.

Einbindung externer Akteurinnen und Akteure bei der digitalen Transformation ausbaufähig

Andere Akteurinnen und Akteure werden nur ansatzweise einbezogen

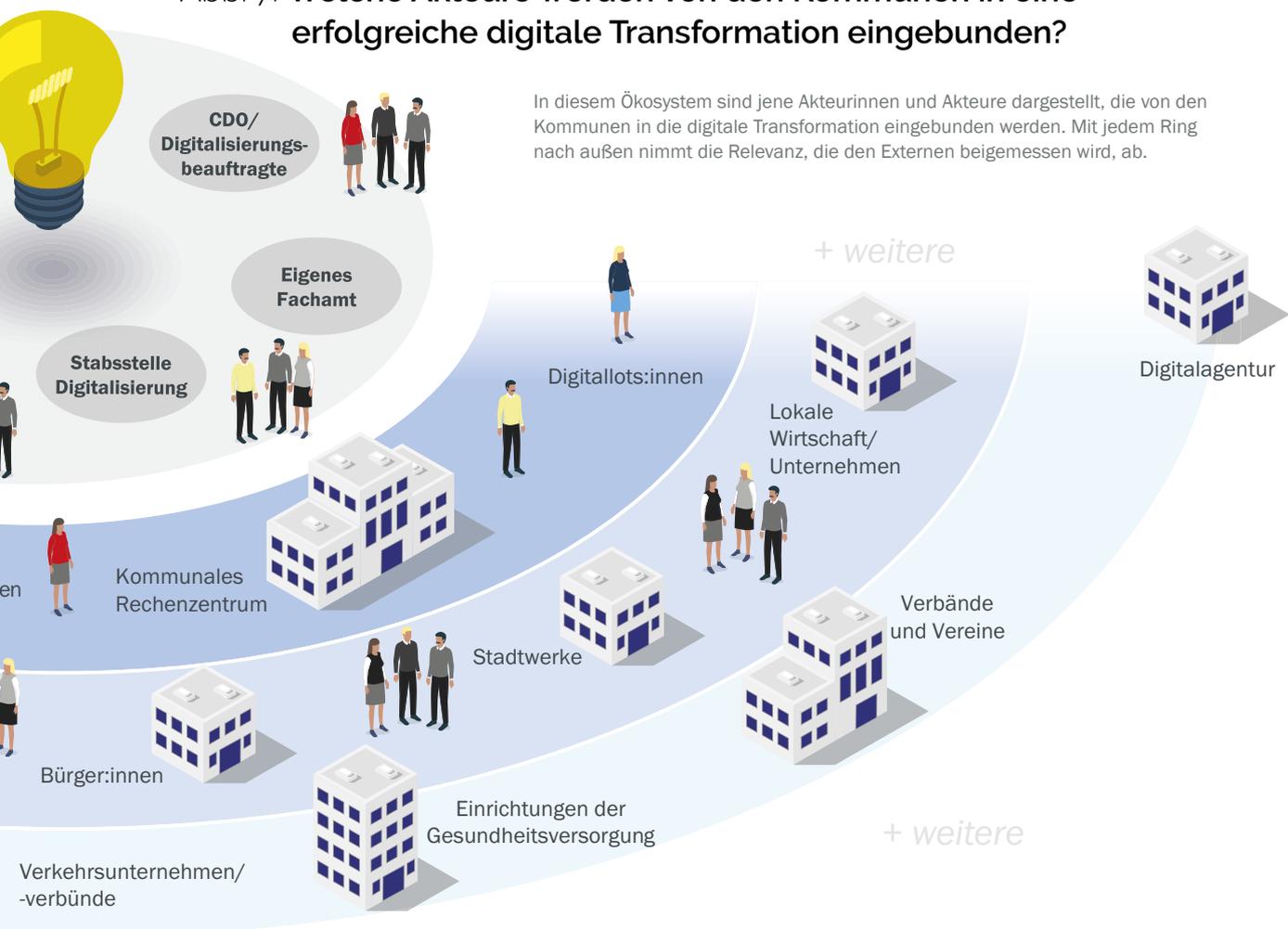
Die Beteiligung von Verwaltungsmitarbeitenden und die Einbindung externer Akteurinnen und Akteure wird vonseiten der befragten Kommunen nicht als größere Hürde wahrgenommen. Auch die Koordination und Einbindung Externer stellt aus Sicht der Kommunen mehrheitlich keine große Herausforderung dar. Deutlich wird jedoch auch: Eine umfassende Beteiligung ist bisher nur selten Realität! Tatsächlich findet die Einbindung externer Akteurinnen und Akteure bisher nur ansatzweise statt. So beziehen 30 % der befragten Kommunen kommunale Rechenzentren/IT-Dienstleister, 19 % Verkehrsunternehmen/Verkehrsverbände, 18 % Bürgerinnen und Bürger, 18 % die lokale Wirtschaft/Unternehmen, 17 % Stadtwerke, 16 % Hochschulen, 10 % Verbände und Vereine, 7 % kommunale Einrichtungen der Gesundheitsversorgung und 3 % kommunale Digitalagenturen in (sehr) hohem Maße in die Gestaltung der digitalen Daseinsvorsorge und in die Entwicklung digitaler Lösungen und Angebote ein (dargestellt in Abbildung 7). Etwa 20 % der Kommunen geben an, die genannten Akteurinnen und Akteure zumindest teilweise einzubeziehen. Weitere 20 bis 25 % können hier keine Angabe machen. Das zeigt: Die Einbindung anderer Akteurinnen und Akteure findet ansatzweise statt, ist aber merklich ausbaufähig.

Für die Gestaltung der digitalen Daseinsvorsorge – also der Entwicklung von Smart Cities bzw. Smart Regions – ist die Zusammenarbeit mit anderen Akteurinnen und Akteuren besonders wichtig. Kommunale Verwaltungen spielen eine wichtige Rolle, können aber selbst bei einer guten Ressourcenausstattung nicht alles selbst umsetzen. Gleichzeitig gehen auch private Akteurinnen und Akteure, vor allem im urbanen Raum, voran und entwickeln neue Lösungen und Services. Es braucht daher eine gute Zusammenarbeit, die von den kommunalen Verwaltungen koordiniert und im





Abb. 7: Welche Akteure werden von den Kommunen in eine erfolgreiche digitale Transformation eingebunden?



In diesem Ökosystem sind jene Akteurinnen und Akteure dargestellt, die von den Kommunen in die digitale Transformation eingebunden werden. Mit jedem Ring nach außen nimmt die Relevanz, die den Externen beigemessen wird, ab.



„Für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Kommunen und ihren kommunalen IT-Dienstleistern müssen wir mutig Altlasten verlassen, uns von anderen Branchen inspirieren lassen und dann methodisch interkulturell arbeiten. Dafür braucht es vertikale Rückendeckung bis hoch zur politischen Spitze.“

Clarisse Schröder, Kompetenzzentrum Digitalisierung - KDN-Dachverband kommunaler IT-Dienstleister

Sinne der Strategien gesteuert wird. Damit können einerseits neue Innovationen in den Handlungsbereichen der Daseinsvorsorge entstehen, andererseits kann auch der Kompetenzaufbau in den Verwaltungen durch gemeinsame Projekte unterstützt werden. Steuerung und Koordination wiederum erfordern Strukturen und Verantwortlichkeiten, die – wie oben aufgezeigt – aktuell auch noch im Aufbau bzw. in der Weiterentwicklung sind.

Ein zentraler Aspekt ist die Einbindung der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger. Sie sind die eigentlichen Adressaten von Smart-City-/Smart-Region-Lösungen. Ohne Akzeptanz und Nutzung durch die Bürgerinnen und Bürger verlaufen sämtliche Anstrengungen sprichwörtlich im Sande. Die Befragung der Kommunen hat gezeigt, dass Bürgerinnen und Bürger bisher nur von 5 % der Kommunen in sehr hohem Maß, von 13 % in eher hohem Maß und von 21 % zumindest teilweise eingebunden werden. Es ist also deutlich Luft nach oben, denn dem gegenübergestellt gaben knapp 60 % der Kommunen an, Bürgerinnen und Bürger kaum oder gar nicht einzubeziehen bzw. es nicht einschätzen zu können. Erfahrungsgemäß ist den Kommunen das hohe Potenzial einer engeren Einbindung der Bürgerinnen und Bürger jedoch durchaus bewusst. Es ist somit zu erwarten, dass die Kommunen dieses Potenzial zukünftig stärker ausschöpfen werden. Vor dem Hintergrund der Relevanz von partizipativen Maßnahmen wird dem Beteiligungsaspekt auch in den unterschiedlichen Förderprogrammen ein hoher Stellenwert eingeräumt. Es wird daher interessant sein, zu

beobachten, ob und wie partizipative Elemente künftig eine größere Rolle gewinnen. Hilfreich kann es dabei sein, bereits gewonnene Erfahrungen und Erkenntnisse transparent zu machen. Diesem Ansatz möchte auch dieser Trendreport in den folgenden beiden Absätzen nachkommen.

Partizipation braucht Mindset und Strategie

Es zeigt sich, dass Öffentlichkeits- und Stakeholderbeteiligung die Verwaltungen – entgegen den eigenen Einschätzungen in der Umfrage – in der Praxis doch häufig vor Herausforderungen stellt. Partizipation, sowohl der Bürgerinnen und Bürger als auch anderer Akteurinnen und Akteure, erfordert die Entwicklung einer Beteiligungskultur; denn Partizipation stellt sich nicht von heute auf morgen ein. Es braucht das Mindset – „Wir sehen die Externen als wichtige Impulsgeberinnen und -geber und wollen unsere Dienstleistung abstimmen!“ – und eine Strategie. Dabei hilft es, verschiedene Bausteine mitzudenken und, sofern möglich, einzubauen.

Baustein 1: Kontinuierliches Stakeholder-Management betreiben. In einer Datenbank können die relevanten Stakeholder zusammengeführt, fortlaufend ergänzt, geclustert und gewichtet werden. Die Übersicht dient als Basis für den jeweiligen Teilnehmerinnen- und Teilnehmerkreis der Beteiligungsformate. Konzepte und Methoden können dadurch zielgruppenspezifisch angepasst werden.

Baustein 2: Partizipationsmaßnahmen in einen breiteren Kommunikationsprozess einbetten. Zunächst sollten die Kommunikationswege der beteiligten Verwaltungsmitarbeitenden klar organisiert sein. In der Außenwahrnehmung kommt es sowohl auf die Kommunikation während des Projektes als auch im Nachgang an. Zu Beginn eines Beteiligungsformates sollten, unabhängig von der Anzahl der externen Akteurinnen und Akteure, Beteiligungsziele und Zeitplan festgelegt und kommuniziert werden. So erfahren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, wann welche Schritte durchgeführt werden, was jeweils von ihnen erwartet wird und wie die erzielten Ergebnisse letztendlich in den weiteren Prozess einfließen. Die Entscheidungs- und Handlungsspielräume der Stakeholder



„Es braucht eine Offenheit zum verzahnten Miteinander! Sowohl zwischen den Kommunen als auch mit dem Land und dem Bund sowie selbstverständlich auch mit externen Akteurinnen und Akteuren. So kann Know-how fließen und lösungsorientiert gedacht und gehandelt werden.“

Dr. Ulrich Keilmann, Direktor beim Hessischen Rechnungshof

werden dadurch ebenfalls deutlich. Im Anschluss ist die Sicherstellung eines regelmäßigen Informationstransfers über Projektverlauf und Ergebnisse von großer Bedeutung. Insbesondere bei einem längerfristig angelegten Beteiligungsprozess werden durch eine kontinuierliche und transparente Kommunikation der einzelnen Arbeitsschritte und Ergebnisse nicht nur die direkt Beteiligten auf dem Laufenden gehalten, sondern es wird auch die Mitnahme der breiteren Bevölkerung ermöglicht. Die Onlineplattform als hauptsächliche Informationsquelle wird deshalb regelmäßig bespielt.

Zielgruppenspezifische Formate und Methoden einsetzen

Unsicherheiten vonseiten der Verwaltung und das Risiko potenzieller Frustrationen bei allen Beteiligten können minimiert werden, indem die Methoden an die Zielgruppe angepasst werden. Kurzfristig bedeutet das mehr Aufwand, der sich aber langfristig egalisiert und in der Entwicklung eines Methodenbaukastens endet.

Baustein 3: Wichtig ist, klar definierte Beteiligungsformate zu wählen. Zu viele verschiedene Formate können auf die Teilnehmenden verwirrend wirken. Deshalb ist es sinnvoll, sich auf eine überschaubare Anzahl an Formaten zu beschränken. So können deren jeweilige Intentionen und Abläufe klar definiert und voneinander abgegrenzt werden. Die im Rahmen der einzelnen Formate eingesetzten Methoden können hingegen durchaus variieren.

Baustein 4: Die Zielgruppe in den Blick zu nehmen, bedeutet auch eine niedrigschwellige Gestaltung des Beteiligungsprozesses, um Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht abzuschrecken. Dadurch haben neue Interessierte zudem die Chance, jederzeit ins laufende Verfahren unkompliziert einzusteigen.

Baustein 5: Zudem haben die letzten zwei Jahre gezeigt: Erfolgreich ist eine sinnvolle Ergänzung analoger und

digitaler Formate. Während analoge Formate zumeist der Erarbeitung von Handlungsbedarfen und Lösungswegen dienen, ermöglichen Online-Tools u. a. die Spiegelung und Ergänzung der Ergebnisse in einem breiteren Personenkreis. Digitale Tools können analoge Formate nicht ersetzen.



„Unter Einbindung externer Akteurinnen und Akteure verstehen viele Kommunen die reine Kommunikation zu diversen Themen, beispielsweise mittels Mail, Telefon und Videokonferenzen. Doch die Akteurinnen und Akteure gelegentlich einfach nur zu konsultieren, reicht nicht! Kontakte müssen geknüpft und dauerhaft gepflegt werden. Ein regelmäßiger Austausch zu ausgewählten Themen, bei denen auch Details transparent besprochen werden, ist vonnöten, damit gewonnene Erkenntnisse, Einschätzungen und Impulse in die eigenen Prozesse einfließen können. Nur gemeinsam kann die digitale Transformation gelingen!“

Dr. Kristina Lemmer, Chief Digital Officer beim Landkreis Lüneburg, affiliierte Post-Doc am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik, Gastwissenschaftlerin und Lehrbeauftragte an der Leuphana Universität Lüneburg und der Hochschule Bremen



Hohes Potenzial und großer Bedarf an interkommunaler Zusammenarbeit

Potenzial zur Zusammenarbeit hoch, aber noch nicht ausgeschöpft

Wer zusammenarbeitet, erreicht mehr! Der Mehrwert durch die interkommunale Zusammenarbeit liegt auf der Hand. Zum einen stehen die Kommunen vor den gleichen Herausforderungen und müssen rechtlich-verbindliche Vorhaben umsetzen bzw. wollen darüber hinaus tätig sein. Zum anderen befinden sie sich an unterschiedlichen Punkten in der Umsetzung und weisen einen unterschiedlichen Digitalisierungsgrad auf, sodass voneinander gelernt werden kann. Dementsprechend werden der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen große Potenziale zugeschrieben: Ein (sehr) großes Potenzial wird von deutlich über drei Vierteln der befragten Kommunen vor allem bei der Standardisierung

gesehen. In kreisangehörigen Städten und Gemeinden und in Landkreisen wird diesem Punkt stärker zugestimmt, als das in kreisfreien Städten der Fall ist. Direkt dahinter werden kommunalübergreifend das Teilen von Ressourcen und die Herstellung von Synergieeffekten verortet. Interkommunale Zusammenarbeit kann zudem neue Impulse einbringen und den Kompetenzaufbau unterstützen. Die Chance einer Förderung der kontinuierlichen Kommunikation wird ebenfalls von der Mehrheit der Kommunen als (sehr) wertvoll eingestuft, während etwas mehr als die Hälfte der Befragten großes Potenzial im Aufbau gemeinsamer Strukturen sieht (siehe Abbildung 8). Das Gewinnen neuer Partner sowie die gemeinsame Bewerbung in Förderprogrammen stehen insgesamt etwas weniger im Fokus. Mit 15 bzw. 18 % ist der



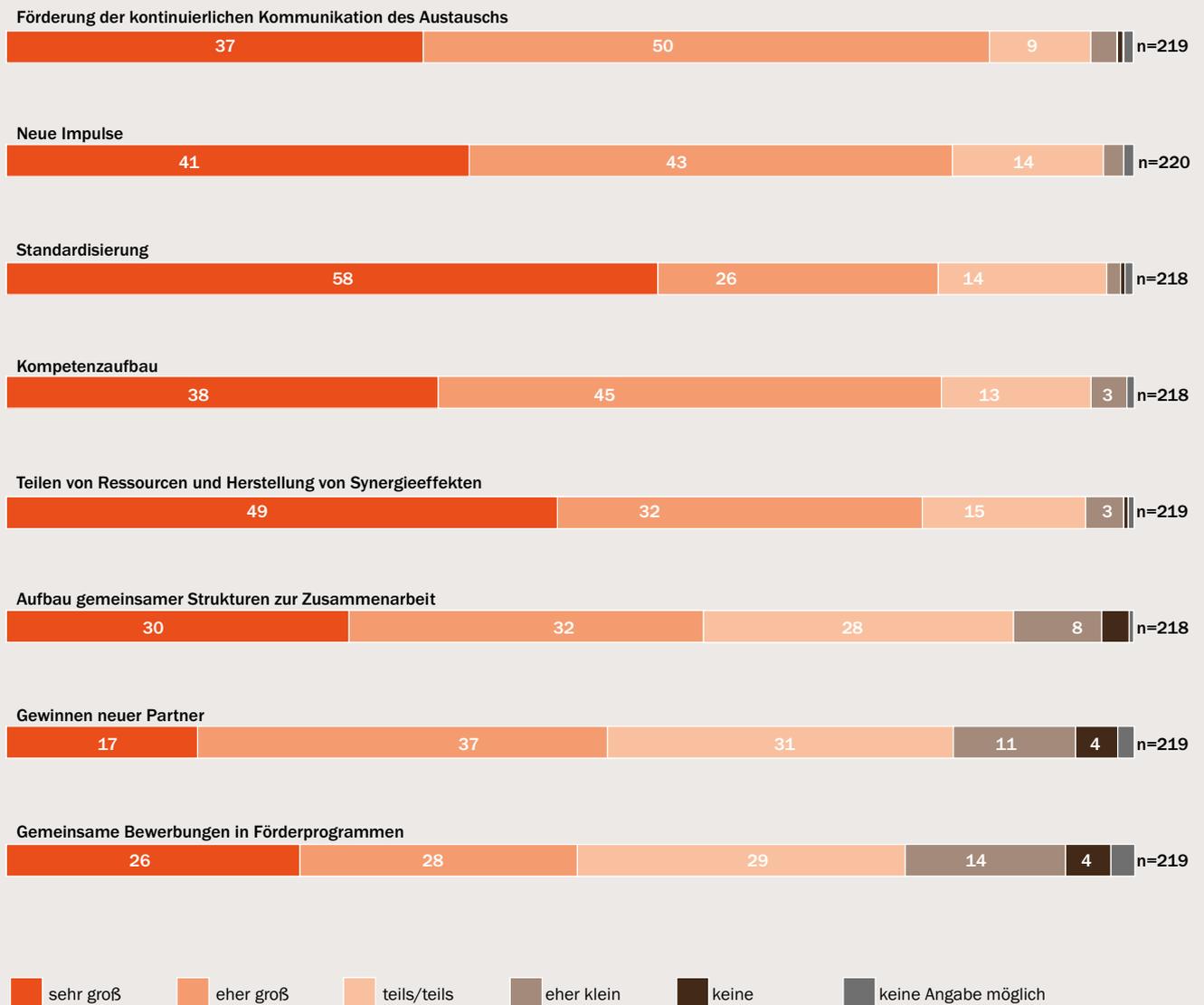
„Zusammenarbeit wurde früher rein räumlich organisiert und gelebt. Die Digitalisierung ermöglicht heute völlig neue Möglichkeiten weit über den regionalen Bezug hinweg. Zudem erlaubt es, dass sich so Partner finden, die schon jetzt beispielsweise mit identischen Softwarelösungen arbeiten. Das allein erleichtert die digitale interkommunale Zusammenarbeit, die ihrerseits Prozesse beschleunigt, die Rechtssicherheit erhöht und gleichzeitig bessere Perspektiven für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bietet. Am Ende macht das die Kommune zudem als offenen und aufgeschlossenen Arbeitgeber attraktiver.“

Dr. Ulrich Keilmann, Direktor beim Hessischen Rechnungshof



Abb. 8: **Worin sehen Sie die größten Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der Gestaltung der digitalen Transformation?**

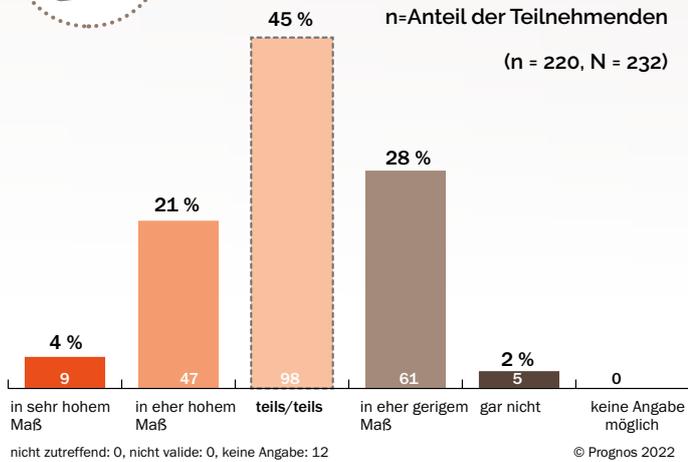
n=Anteil der Teilnehmenden, Werte in Prozent



© Prognos 2022

In welchen Bereichen sehen die Kommunen die größten Potenziale der interkommunalen Zusammenarbeit bezogen auf die Digitalisierung? Auf einer Skala mit fünf Stufen, ergänzt um die Rubrik „keine Angabe“, wird hier die Stärke der Relevanz einzelner Potenziale deutlich.

Abb. 9: In welchem Maß werden die Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit aus Ihrer Sicht bisher genutzt?



Anteil derjenigen, die einen geringen oder keinen Mehrwert sehen, hier höher.

Der interkommunalen Zusammenarbeit wird bei der Gestaltung der digitalen Transformation ein großes Potenzial attestiert. Ausgeschöpft wird es bisher aber nur im Ansatz. Lediglich 4 % der Befragten geben an, die Potenziale interkommunaler Zusammenarbeit in sehr hohem Maße zu nutzen. Die Mehrheit (45 %) der befragten Kommunen nutzt die Potenziale teilweise (siehe Abbildung 9). Immerhin ein Drittel der Kommunen gibt an, die Möglichkeiten in geringem Maß oder gar nicht zu nutzen.

Vielfältige Formate für eine gute interkommunale Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit kann in unterschiedlichen Formaten erfolgen. Diese unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit der Zusammenarbeit und auch in zeitlicher Perspektive. Abbildung 11 (S. 28)

gibt hierzu einen Überblick, der jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.

Als eher lose und temporäre Formen der Zusammenarbeit können beispielsweise gemeinsame Veranstaltungsformate wie Workshops, Konferenzen, Kongresse oder Hackatons angeführt werden. Einen höheren Verbindlichkeitsgrad mit temporärem Charakter weisen gemeinsame (Digitalisierungs-)Projekte oder die gemeinsame Umsetzung von Förderprogrammen auf. Eine höhere Verbindlichkeit, die auf Dauer angelegt ist, wird durch eine stärkere Institutionalisierung wie beispielsweise in einer interkommunalen Digitalisierungsagentur, in Rechenzentren oder einem Digitalisierungszentrum, aber auch durch gemeinsame Geschäftsmodelle erreicht. Deren Grad an Verbindlichkeit ist letztlich von der vertraglichen Ausgestaltung und der gewählten Rechtsform abhängig.

Doch welche Formate werden genutzt? Am stärksten etabliert sind regelmäßige gemeinsame Konferenzen oder Workshops. Im Vergleich zwischen den Landkreisen (41 %) auf der einen Seite und den Gemeinden bzw. Städten (64 %) auf der anderen, sind gemeinsame Konferenzen und Workshops bei den Landkreisen seltener vorhanden. Regionale Kooperationen und gemeinsame Digitalisierungsprojekte folgen als häufiger genutzte Formate (erneut mit geringerer Beteiligung der Landkreise). Ein regelmäßiges interkommunales Arbeitsgremium zur Verwaltungsdigitalisierung ist in der Hälfte der Städte und Gemeinden und einem Drittel der Landkreise etabliert.² Damit wurden von den Kommunen bislang bevorzugt temporäre Zusammenarbeitsformate mit geringem Verbindlichkeitsniveau gewählt. Der Anteil der „unschlüssigen“ Kommunen steigt mit zunehmendem Institutionalierungsgrad. So werden sowohl ein interkommunales Rechenzentrum als auch eine Digitalagentur oder ein Digitalisierungszentrum von jeweils knapp einem Drittel nicht bewertet. Zugleich zeigt sich: Während eine eigene Digitalagentur aus Sicht der Städte und Gemeinden keinen starken Mehrwert darstellt, herrscht eine größere Offenheit



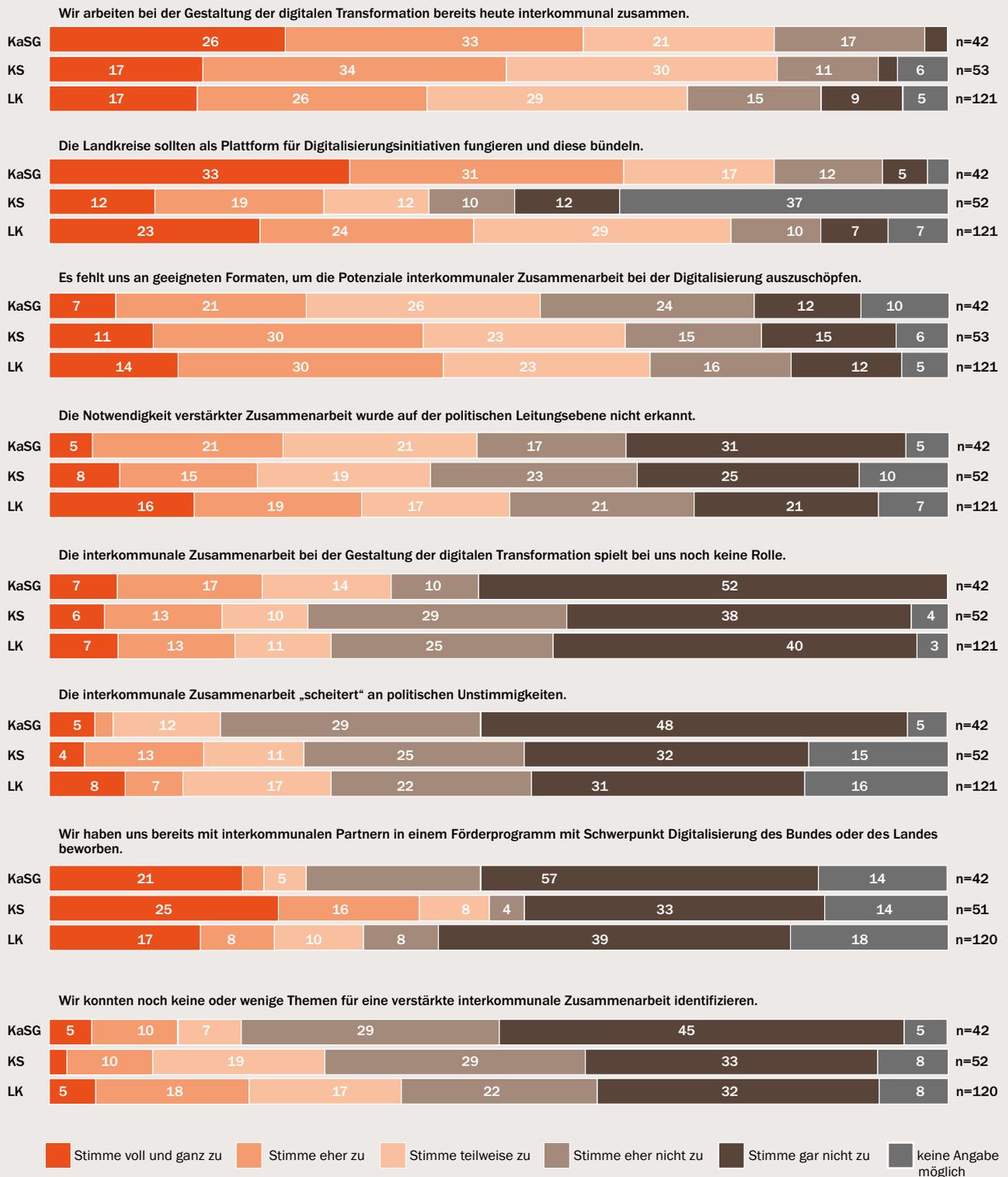
„Die Landkreise haben eine Bündelungsfunktion. Einheitliche Lösungen sollten als Standardvorgaben bzw. Anbieter mit einem Raster zur Validierung vorgegeben werden. Wir brauchen eine Sicherstellung der Interoperabilität auch durch Open Source und nicht stetige Eigenentwicklung.“

Dr. Kay Ruge, Beigeordneter des Deutschen Landkreistages

² Eine Abweichung kann hier daran liegen, dass mehr Städte und Gemeinden geantwortet haben, in denen ein interkommunales Arbeitsgremium gemeinsam mit Landkreisen etabliert ist, als Landkreise, die solche Formate gemeinsam mit anderen Städten und Gemeinden pflegen.

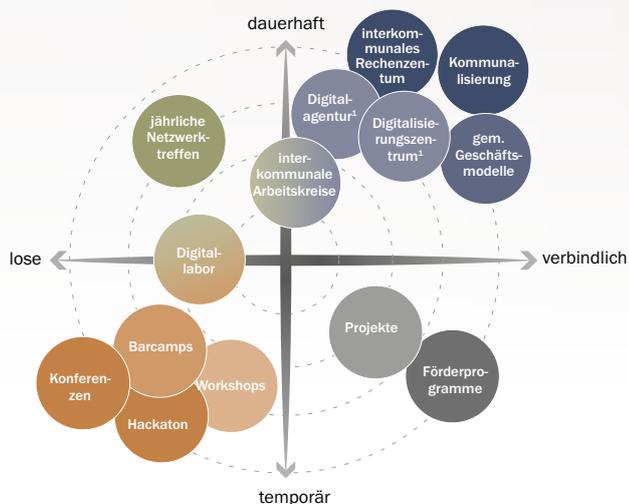


Abb. 10: Wie bewerten Sie die folgenden Aussagen zur interkommunalen Zusammenarbeit bei der Gestaltung der digitalen Transformation aus Sicht Ihrer Kommune? n= Anteil der Teilnehmenden; Werte in Prozent



Die einzelnen Balken stellen die Bewertung der Aussagen auf eine Zustimmungsskala dar. Dabei steht jeweils ein Balken für die Einschätzung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (=KaSG), einer für die kreisfreien Städte (=KS) und einer für die Landkreise (=LK).

Abb. 11: Übersicht möglicher Formate interkommunaler Zusammenarbeit



¹ Verbindlichkeitsgrad abhängig von der Vertragsgestaltung und der Rechtsform

© Prognos AG (2022)

Formate der interkommunalen Zusammenarbeit sind unterschiedlich stark institutionalisiert. In dieser Grafik wird deutlich, welche Formate dauerhafter und verbindlicher Natur sind (Feld oben rechts) oder verbindlicher, aber zeitlich begrenzter (Feld unten rechts), temporär und wenig verbindlich (Feld unten links) bzw. dauerhaft, aber eher lose (Feld oben links) einzuordnen sind.

gegenüber einer interkommunalen Digitalisierungsagentur bzw. einem Digitalisierungszentrum. 35 % der Städte und Gemeinden sowie 28 % der Kreise halten ein solches verbindliches Format der Zusammenarbeit für wünschenswert. Dabei können die Kommunen u. a. auch auf Erfahrungen der Zusammenarbeit in interkommunalen Rechenzentren zurückgreifen. 38 % der Befragten in den Städten und 27 % in den Landkreisen geben an, mit in einem gebietskörperübergreifenden Rechenzentrum aktiv zu sein.

Inhaltlich zielen die bisherigen Formate stärker auf die Binnen-/Verwaltungsdigitalisierung ab. Mehr als 50 % der Städte und Gemeinden und ein Drittel der Kreise wirken in einem solchen Arbeitsgremium mit. Demgegenüber sind es nur 19 % der Städte und Gemeinden sowie 10 % der Kreise, die in einem solchen Arbeitsgremium für die digitale Daseinsvorsorge mitwirken. Ein Großteil der befragten Kommunen hält ein solches Format jedoch für wünschenswert.

Mit kleinen Schritten Potenziale der Zusammenarbeit weiter heben

Grundsätzlich scheidet die interkommunale Zusammenarbeit aus Sicht der Kommunen nicht an politischen Unstimmigkeiten oder fehlender Einsicht (siehe Abbildung 10). Doch was braucht es, um interkommunal stärker zusammenzuarbeiten? Beim Zusammentreffen vieler Akteure

gilt stets: Klare Strukturen und Verantwortlichkeiten unterstützen die interkommunale Vernetzung und Zusammenarbeit! Damit das Verständnis innerhalb der Kommunen vom hohen Potenzial der Zusammenarbeit bestehen bleibt und Früchte trägt, sollten konkrete Vereinbarungen und gemeinsame Strukturen gut begründet sein. Ein gemeinsames Ziel und die dafür passenden Formate sollten gut gewählt werden, um Herausforderungen von Beginn an minimal zu halten. Denn Zusammenarbeit ist ein Kraftakt und erfordert das Engagement aller. Ein guter Startpunkt kann sein, mit kleineren Projekten zu beginnen und diese kontinuierlich auszubauen. Dabei spielen Landkreise eine wichtige Rolle: über zwei Drittel sehen die Aufgabe bei den Landkreisen, als Plattform von Digitalisierungsinitiativen zu fungieren. Landkreise bieten aufgrund ihrer grundsätzlich übergeordnet aufgebauten Organisationsstruktur gute Möglichkeiten der Interessenbündelung, als Kommunikationsplattform und können im Sinne eines „Dienstleisters“ Themen und Projekte an die Städte und Gemeinden zurückspielen. Für ein Gelingen benötigt es eine Verabredung auf oberster Ebene. Nur mit einem gemeinsamen Grundverständnis und transparentem Einbringen der individuellen politischen Zielvorstellungen wird eine effektive Zusammenarbeit gelingen. Nicht zuletzt unterstützen klare Ansprechpersonen die Vernetzung und den Austausch und tragen wesentlich zum Gelingen des Vorhabens bei. Sie erhöhen die Sichtbarkeit nach innen und nach außen, da Themen personifiziert gebündelt werden. So können Anfragen gebündelt werden und an die richtigen Kontaktpersonen weitergeleitet werden. Hier gibt es Handlungsbedarf, denn insbesondere auf Landkreisebene scheinen die Kontaktpersonen für die Städte und Gemeinden nicht immer eindeutig erkennbar zu sein.



„Der Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen ist sehr wertvoll. Die Kontaktaufnahme muss aktuell allerdings häufig in Eigeninitiative erfolgen.“

Thomas Bönig, Amtsleiter des Amtes für Digitalisierung, Organisation und IT der Landeshauptstadt Stuttgart

Zusammenfassung und Ausblick

Die deutschlandweite Befragung im Rahmen dieses Trendreports hat deutlich gezeigt, dass sich die Kommunen auf den Weg gemacht haben, die digitale Transformation zu gestalten. Sie schaffen dafür in großen Teilen die strategischen Grundlagen und entwickeln Organisationsstrukturen und Verantwortlichkeiten weiter. Fünf zentrale Ergebnisse sollen hier noch einmal herausgehoben werden:

1. Der Schwerpunkt der Gestaltung der digitalen Transformation liegt bei vielen Kommunen – insbesondere bei Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden – noch auf Binnen- bzw. Verwaltungsdigitalisierung.
2. Bei der Gestaltung der digitalen Daseinsvorsorge gehen kreisfreie Städte klar voran. Das spiegelt sich sowohl in der Erstellung strategischer Konzepte als auch in den Organisationsstrukturen und Verantwortlichkeiten wider. Aber: Kreise und kreisangehörige Städte folgen nach.
3. Es gibt nicht die eine Organisationsstruktur für die Gestaltung der digitalen Transformation. Es haben sich jedoch unterschiedliche Formen und Rollen etabliert. Zentral ist die Unterstützung durch die Hausspitze/politische Leitung. Zudem werden CDOs, CIOs, Digitallotsinnen und -lotsen, eigene Fachämter und Stabsstellen als sinnvolle organisatorische Lösungen bewertet. Eigene Digitalagenturen werden als weniger sinnvoll eingeordnet.
4. Personalkapazitäten und der Auf- bzw. Ausbau von Kompetenzen für die Gestaltung der digitalen Transformation stellen zentrale Herausforderungen und Hürden dar.
5. Der Bedarf und das Potenzial der interkommunalen Zusammenarbeit sind sehr hoch, letzteres wird bisher aber nur ansatzweise ausgeschöpft. Der Wunsch nach Austausch- und Zusammenarbeitsformaten ist groß. Mehrwerte werden insbesondere in einem regelmäßigen Austausch, in neuen Impulsen, Standardisierung, dem Teilen von Ressourcen und dem Kompetenzaufbau gesehen.

Aufbauend auf diesen zentralen Ergebnissen lassen sich die folgenden Aspekte für die weitere Ausgestaltung der digitalen Transformation hervorheben. Die Gestaltung der digitalen Transformation erfolgt also nicht unorganisiert.

Gestaltungswillen der kommunalen Akteure zentral

Die personellen und finanziellen Ressourcen für die Gestaltung der digitalen Transformation werden in den meisten Kommunen auch in den nächsten Jahren begrenzt sein. Die Erfahrung zeigt zudem, dass unvorhergesehene Ereignisse die angespannte Ressourcensituation noch verschärfen. Daher kommt es insbesondere auf den Gestaltungswillen und den richtigen Einsatz der begrenzten Ressourcen an.

Strategien geben Orientierung

Strategien und Konzepte sind kein Selbstzweck und sollten auch nicht als „Papiere für die Schublade“ gelten. Als lebendige Dokumente entwickelt, die regelmäßig an die Dynamik der Digitalisierung angepasst werden, bieten sie eine gute Orientierung für die Gestaltung der digitalen Transformation. Das bedeutet, realistische Ziele zu setzen und Maßnahmen in den Blick zu nehmen, die mit den vorhandenen Ressourcen sinnvoll umzusetzen sind. In der Praxis zeigt sich, dass oft bereits gute Ansätze und Konzepte bestehen. Auf diesen sollte mit dem Ziel der Entwicklung integrierter Strategien aufgebaut werden. Ein fortlaufendes Monitoring und eine begleitende Evaluation unterstützen den Umsetzungs- und Weiterentwicklungsprozess.

Prozess der Organisationsentwicklung weiter gestalten

Aufgrund der hohen Dynamik der digitalen Transformation wird es erforderlich sein, bestehende Organisationsstrukturen, Verantwortlichkeiten und Prozesse weiterzuentwickeln. Die eine optimale Lösung gibt es dabei (leider) nicht. Für das „richtige Maß“ sollten drei Aspekte berücksichtigt werden: 1. Die Gestaltung der digitalen Transformation muss dauerhaft verankert werden. 2. Die Organisationsentwicklung muss an gewachsene Strukturen anschlussfähig sein. 3. Die Organisationsentwicklung muss alle Verwaltungsbereiche und Hierarchieebenen auch organisatorisch mitnehmen.

Digitale Transformation gemeinsam gestalten

Große Aufgaben können gemeinsam besser bewältigt werden. Das schafft Synergien, schont Ressourcen und unterstützt den Kompetenzaufbau. Die Zusammenarbeit sollte daher verwaltungsintern, interkommunal und mit allen Akteuren im kommunalen Ökosystem intensiviert werden. Diese Aktivitäten müssen koordiniert und gesteuert werden, womit sich der Kreis zur Organisationsentwicklung schließt. Bei der Besetzung von verantwortlichen Stellen wie CDOs sollten Kommunen insbesondere auch auf Kompetenzen der Netzwerk- und Kommunikationsfähigkeit, des Projektmanagements und der lateralen Führung achten.

Erfahrungen kommunizieren und nutzen

Die Kommunen machen auf ihrem Weg der Digitalisierung bereits unterschiedliche Erfahrungen. Der Austausch dieser Erfahrungswerte hilft, besser voranzukommen, gerade wenn Ressourcen knapp sind. Netzwerke mit Veranstaltungen und Unterstützungsleistungen entwickeln sich auch im Kontext der Förderprogramme und deren wissenschaftlicher Begleitung laufend weiter. Kommunen sollten diese aktiv für ihre Gestaltung der digitalen Transformation nutzen.

Studiendesign

Die dem Trendreport zugrunde liegenden Daten entstammen einer deutschlandweiten Kurzstudie, die Prognos in Abstimmung mit dem Behörden Spiegel und mit Unterstützung des Deutschen Städtetages und des Deutschen Landkreistages durchgeführt hat. Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Landkreistag wurden von Beginn an in das Projekt eingebunden.

Die abgestimmte Befragung wurde mithilfe von LimeSurvey als Online-Erhebung umgesetzt. Auf Nachfrage erhielten die Kommunen einen Excel-basierten, druckbaren Fragebogen für interne Abstimmungsprozesse. **Der Befragungszeitraum erstreckte sich von März bis Mai 2022.** Die Ansprache der Kommunen mit der

Bitte um Mitwirkung erfolgte durch den Deutschen Städtetag und den Deutschen Landkreistag. Die Befragung richtete sich insbesondere an die Verantwortlichen für strategische Steuerung, Digitalisierung und Organisation der Kommunen.

Anschließend wurden die Daten durch Prognos ausgewertet und gemeinsam mit dem Behörden Spiegel für die Studie aufbereitet. Ergänzend zur quantitativen Datenerhebung wurden zwischen Juni und August 2022 qualitative Fachgespräche mit ausgewählten Praktikerinnen und Praktikern aus den Kommunen sowie dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Landkreistag geführt, um die Ergebnisse nochmals einzuordnen.

Zu welcher Ebene gehört Ihre Kommune?

Anteil der Teilnehmenden (n = 223, N = 232)

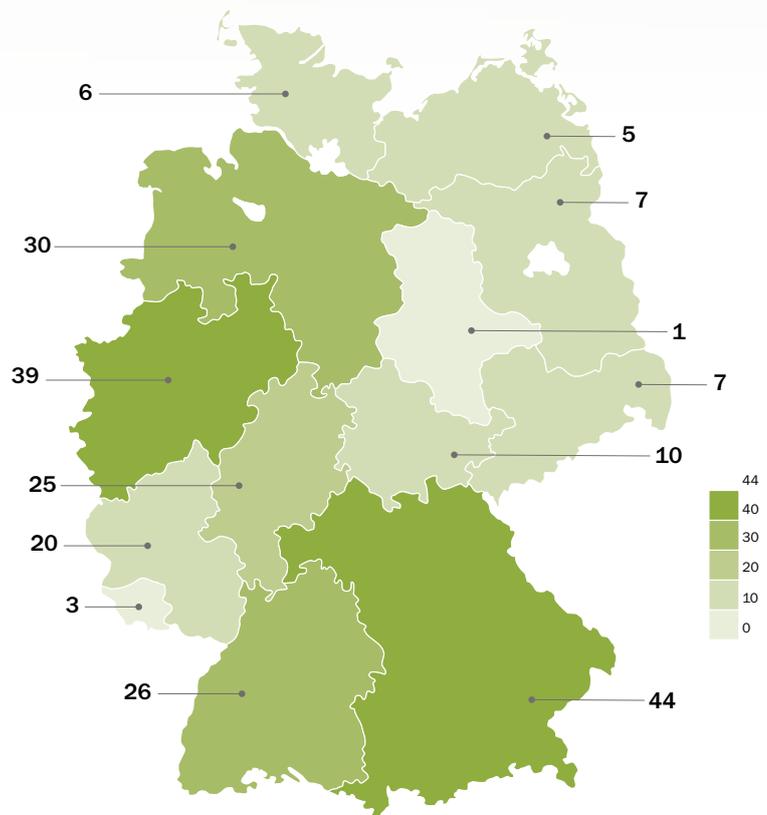


nicht zutreffend: 0, nicht valide: 0, keine Angabe: 11

© Prognos 2022

In welchem Bundesland liegt Ihre Kommune?

Anzahl der Nennungen (n = 223, N = 232)



nicht zutreffend: 0, nicht valide: 0, keine Angabe: 9

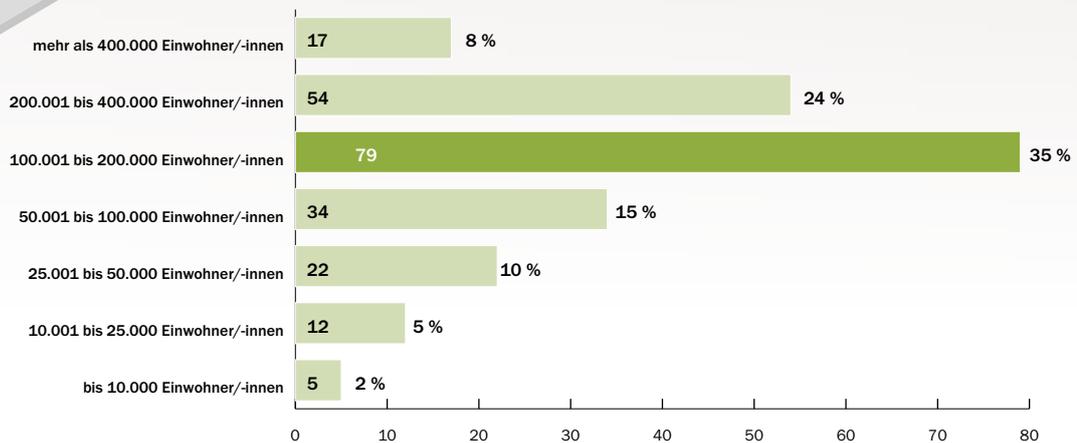
© GeoBasis-DE / BKG (2020), Prognos 2022

Ablauf der Studie



Wie viele EinwohnerInnen hat Ihre Kommune?

Anteil der Teilnehmenden (n = 223, N = 232)

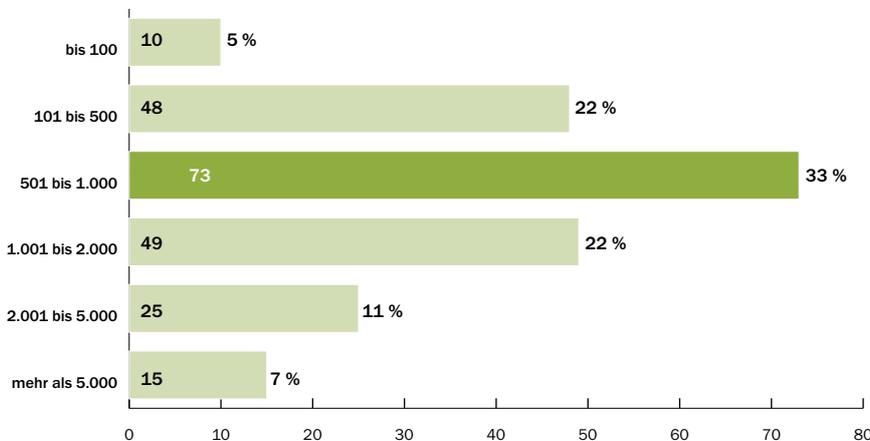


nicht zutreffend: 0, nicht valide: 0, keine Angabe: 9

© Prognos 2022

Wie viele Mitarbeitende sind ungefähr in der Kernverwaltung Ihrer Kommune tätig?

Anteil der Teilnehmenden (n = 220, N = 232)



nicht zutreffend: 0, nicht valide: 0, keine Angabe: 12

© Prognos 2022



Unsere beteiligten Expertinnen und Experten

Sabine Bachmann, Stabsstellenleiterin Digitale Verwaltung des Landkreises Groß-Gerau

Dr. Uda Bastians, Beigeordnete des Deutschen Städtetags

Thomas Bönig, Amtsleiter des Amtes für Digitalisierung, Organisation und IT der Landeshauptstadt Stuttgart

Robin Eisbach, Geschäftsführer der mendigital GmbH

Jasmin Herborn, Digitalisierungsbeauftragte der Stadt Eltville am Rhein

Frauke Janßen, Beauftragte für Digitalisierung des Deutschen Städtetags

Dr. Ulrich Keilmann, Direktor beim Hessischen Rechnungshof

Dr. Kristina Lemmer, Chief Digital Officer beim Landkreis Lüneburg, affine Post-Doc am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik, Gastwissenschaftlerin und Lehrbeauftragte an der Leuphana Universität Lüneburg und der Hochschule Bremen

Dr. Kay Ruge, Beigeordneter des Deutschen Landkreistags

Clarisse Schröder, Kompetenzzentrum Digitalisierung - KDN - Dachverband kommunaler IT-Dienstleister

Michael Schuchardt, Leiter des Kompetenzzentrums Digitalisierung - KDN - Dachverband kommunaler IT-Dienstleister

Das Autorenteam der Prognos AG



Matthias Canzler
Projektleiter
Managementberatung



Franziska Stader
Beraterin
Managementberatung



Joanna Hüffelmann
Beraterin
Managementberatung

Unter Mitarbeit von

Miriam Lovis, Dr. Stefan Moog und **Inga Stumpp**



Dr. Eva-Charlotte Proll
Herausgeberin und CDO



Guido Gehrt
Leiter der Bonner Redaktion