



DIGITALER RÜCKSTAND IN DEUTSCHEN KOMMUNEN:

Ursachen und Lösung

Thesenpapiere der
Axians Infoma GmbH

1. THESENPAPIER

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	2
Überblick über die 3 Thesen	4
These 1.	5
These 2	9
These 3	13
Fazit	17

Einleitung

Mehr als 10.000 deutsche Kommunen mit rund 1,6 Millionen Beschäftigten bilden einen bemerkenswerten Verwaltungsapparat, der im politischen System der Bundesrepublik Deutschland (Bundes-, Landes- und Kommunalebene) die Verantwortung für rund 80 Prozent aller erbrachten öffentlichen Dienstleistungen trägt. Diese Zahlen verdeutlichen den Stellenwert der Kommunalebene als Fundament einer modernen Gesellschaft, die sich stetig verändert und weiterentwickelt. Aber wo steht unser Fundament – der Verwaltungsapparat – 2022? Die Antwort ist prägnant: Am Startpunkt eines längst überfälligen End-to-End-Wandlungsprozesses. Doch wie können wir am Startpunkt stehen, wenn das Reformvorhaben Onlinezugangsgesetz (OZG) bereits in diesem Jahr ausläuft?

Das OZG gab den Anstoß zur smarten, digitalen Verwaltung. Mit den gewonnenen Erfahrungen stehen wir nun gemeinsam am Anfang eines vollständigen End-to-End-Digitalisierungsvorhabens im öffentlichen Sektor. Die Prämisse hierfür: Das Rückgrat der Digitalisierung ist die Modernisierung und Vernetzung von verwaltungsinternen Prozessen und externen Stakeholdern mit dem Ziel, die volle Bandbreite an Möglichkeiten der Digitalisierung nutzen und den kommunalen Verwaltungsapparat effizient, krisenresistent und zukunftsorientiert aufstellen zu können.

Bereits seit Jahren leben wir in einer Gesellschaft, die vom technischen Fortschritt geprägt ist. Aus diesem Grund ist die Forderung der Gesellschaft „Auch die öffentliche Verwaltung muss sich digitaler aufstellen“

nur die logische Konsequenz. Dass sich die Verwaltungen der Digitalisierung per se nicht verschließen möchten, zeigen unter anderem die Ergebnisse verschiedener Studien. Dazu zählt z. B. die Kommunalstudie der Initiative „STADT.LAND.DIGITAL“, die im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz 2022 erhoben wurde.¹ Hiernach liegt der Anteil der Kommunen, die eine ausgearbeitete Digitalisierungsstrategie haben, erstmals über 25 Prozent (Stand 2022). 90 Prozent der befragten Kommunen wünschen sich zudem Unterstützung und Beratung in technischen Fragen. Und eine Vielzahl sieht den interkommunalen Austausch mit benachbarten Kommunen als zielführend an. Diese Ergebnisse verdeutlichen den Willen der kommunalen Welt. Jedoch muss es auf der anderen Seite auch Hemmnisse geben, die einem theoretischen digitalen Wunschzustand entgegenstehen. Auch hier liefert die Kommunalstudie 2022 Ansatzpunkte. Mangelnde finanzielle Faktoren werden dabei nicht als zentrales Hemmnis angeführt. Es sind primär personelle Probleme. Diese bestehen bereits aktuell und werden sich infolge des demografischen Wandels weiter zuspitzen.

Auch wenn die Verwaltungen ihre Bereitschaft weiter erhöhten, die notwendigen Schritte der Digitalisierung aktiv anzugehen, haben sie – anders als Unternehmen aus der Privatwirtschaft – einen wesentlich unflexibleren Gestaltungsspielraum. Denn an erster Stelle steht die Aufgabe, die Vorgaben des Gesetzgebers umzusetzen.

Diese komplexe Situation haben wir in prägnante Hypothesen zusammengefasst und diese mit Experten aus dem kommunalen Sektor diskutiert. Die Ergebnisse werden in einer Mini-Serie aus drei Thesenpapieren veröffentlicht.

Dieses erste Thesenpapier behandelt die Hypothese „Digitaler Rückstand in deutschen Kommunen“. Das darauffolgende Thesenpapier geht mit der Ursachenbetrachtung des ersten Thesenpapiers einher und wird durch vorwärtsgewandte Veränderungsmaßnahmen – verwaltungsintern und extern – thematisch ausgeweitet. Abschließend wagen wir einen Blick in die Zukunft und behandeln die „Zukunftskommune“ im abschließenden dritten Thesenpapier.

¹ URL zur Studie: <https://kommunal.de/sites/default/files/2022-08/stadt-land-digital-kommunale-herausforderungen-digital-meistern.pdf>

Digitaler Rückstand in deutschen Kommunen: Die Ursachen und warum dieser vorhersehbar war

Überblick über die 3 Thesen

THESE 1:

Eine erfolgreiche digitale Transformation bedingt einen grundlegenden kulturellen Wandel.

THESE 2:

Kleine und mittelgroße Kommunen sind aufgrund knapper Ressourcen und gewachsener Strukturen vollumfänglich im Alltagsgeschäft gebunden. Es fehlen die Zeit und der Raum für eine digitale Transformation.

THESE 3:

Bürger:innen und Unternehmen besitzen zu wenig Kenntnis über bestehende digitale Verwaltungsleistungen. Das hält den Druck einer verwaltungs-internen Digitalisierung künstlich gering.

THESE 1

Eine erfolgreiche digitale Transformation bedingt einen grundlegenden kulturellen Wandel.

Ein schlechter Prozess wird nicht gut, indem man ihn digitalisiert. Befasst man sich mit der Digitalisierung von Prozessen, zeigt sich, dass diese Aussage in Studien und Analysen inflationär verwendet wird – gleichwohl ist sie ebenso trivial wie wahr.

Prozesse, Abläufe und Verantwortlichkeiten wurden im öffentlichen Sektor für eine analoge Welt konzipiert und haben sich vor diesem Hintergrund stetig verfestigt. Folgendes Beispiel wäre daher in der digitalen Welt so nicht umsetzbar: Angenommen ein:e Bürgermeister:in bekommt jeden Morgen eine Mappe der wichtigsten Rechnungen auf den Tisch, bevor diese das entsprechende Amt überhaupt „normal“ durchlaufen können. Dieser simple Vorgang ist in der digitalen Welt nicht zielführend. Warum? Den Flaschenhals für die pünktliche Bezahlung von Rechnungen stellt eine Person dar, deren knappe Ressource der Faktor Zeit ist. Hingegen liegt bei der Digitalisierung ein entscheidender Vorteil in der Transparenz. Will heißen: Um Kenntnis über eine Rechnung zu bekommen, muss sie nicht auf deren Schreibtisch liegen. Vielmehr wird die Technologie für gezielte Informationen genutzt.

Dieses Beispiel verdeutlicht: Starten wir in den Prozess digitale Transformation, braucht es einen kulturellen Wandel in dem Sinne, wie Mitarbeitende und Führungskräfte in der kommunalen Welt zusammenarbeiten wollen. Die Führungskraft muss nicht die erste Person in der Kette sein, sondern kann zu jedem Zeitpunkt eingebunden werden. Noch besser: Sie schafft eine Vertrauensbasis, so dass ohne ihr Zutun Aufgaben verantwortungsvoll bearbeitet werden. Und sollte mal etwas schief laufen, trägt die vollständige Transparenz zur schnellen Fehlerbehebung bei.

Neben den verfestigten Prozessen haben sich simultan die Denkmuster entwickelt. Mitarbeiter:innen haben eine Aufgabe und erledigen diese, ohne dabei das Wissen der Gruppe zu nutzen. Transparenz wird daher mit Überwachung assoziiert – ein möglicher Nachteil für das Individuum. Jedoch steht auf der anderen Seite ein Nutzen, der nicht für jedermann ersichtlich ist. Digitales Arbeiten unterstützt kollaboratives Arbeiten. Zurzeit wenig genutzt werden Methoden wie „Agiles Arbeiten“ und „Design Thinking“. Dabei werden während des Prozesses mehrere kleine Schleifen gedreht, wodurch am Ende ein Ergebnis steht, das nicht nur schneller, sondern auch besser und fehlerfreier erbracht wurde. Die derzeitige Arbeitsweise in der analogen Welt ist zu häufig durch Einzelkämpfer:innen gekennzeichnet, die Aufgaben nicht-kooperativ lösen. Ein anfänglicher Fehler, verursacht durch fehlendes Know-how, wird durch den kompletten Prozess gezogen, führt zu Folgefehlern und potenziert sich. Daraus resultiert am Ende ein immenser Mehraufwand. Ein Stichwort ist hier der Jahresabschluss: Woher kommen die Buchungen und warum sind diese nicht ausgeglichen?

STIMMUNGSBILD DER BEFRAGTEN

Zustimmung | Ablehnung

Die Mehrheit der befragten Expert:innen stimmten dieser These zu. Im gleichen Maße, wie sich Gesellschaft und Industrie in einem stetigen Wandlungsprozess befinden, muss dieser auch in der Verwaltung zugelassen werden. Der voranschreitende Generationenwechsel sorgt darüber hinaus dafür, dass kulturelle Werte sich bereits verändern.

Ablehnung erfährt diese These durch zwei Befragte mit Verweis auf eine zu allgemeine Definition des Begriffs „kultureller Wandel“. Hiernach sollte die digitale Transformation nicht von einem bloßen notwendigen Wandlungsprozess sprechen. Neue Formen der Kommunikation und Zusammenarbeit setzen per se keinen grundlegenden kulturellen Wandel voraus.

Der kommunalen Verwaltung steht aufgrund von rechtlichen Vorgaben, datenschutzrechtlichen Bedingungen und einer Fokussierung auf bürokratisches Verwaltungshandeln noch ein hartes Stück Arbeit bevor. Ob der kulturelle Wandel sich hierbei auf Denkmuster, Prozesse oder Kommunikationswege bezieht, ist nur eine Begleiterscheinung. Kultureller Wandel kann in diesem Zusammenhang bedeuten, durch interne und externe Strukturen einen Verwaltungsapparat zu schaffen, der effizient für seine Bürger:innen arbeitet und vor allem so wahrgenommen werden soll.

„Verwaltungsdigitalisierung kann nur dann erfolgreich sein, wenn nicht die Rechtssicherheit, der Datenschutz und das Verwaltungshandeln im Vordergrund und somit im Weg stehen, sondern der Fokus auf die Bedürfnisse und Zufriedenheit der Anwendenden gelegt wird.“

Interviewpartnerin aus der kommunalen Verwaltung

Die digitale Transformation heißt für die befragten Personen, alte Gewohnheiten abzulegen und die Komfortzone der kommunalen Verwaltung zu verlassen. Das führt jedoch zu Unsicherheiten, Diskrepanzen und wird nicht „im Vorbeigehen“ erledigt.

Laut den mehrheitlichen Aussagen wird der Kulturwandel bereits heute durch die neue Generation getrieben. Damit einhergehend verändern sich die Bedürfnisse der Mitarbeiter:innen. War es in der Vergangenheit der Faktor Sicherheit, rücken Aspekte wie die Ausstattung des Arbeitsplatzes mit modernen Technologien zunehmend in den Vordergrund. Der junge Verwaltungsmitarbeitende bevorzugt den Arbeitgeber, der eine moderne Arbeitsausstattung bereitstellt und somit neben organisatorischen Festlegungen die Basis für ein mobiles Arbeiten schafft – ist doch die Möglichkeit für Homeoffice ein klarer Wettbewerbsvorteil am Arbeitsmarkt.



„Jeder Arbeitsplatz wird sich durch die fortschreitende Verwaltungsdigitalisierung verändern. [...] Kulturelle Werte werden in der bisherigen Art und Weise teilweise gar nicht mehr aktuell sein. Insofern kann die digitale Transformation nicht erfolgreich geschehen, ohne dass parallel ein kultureller Wandel stattfindet.“

Cara Kühn, Digitalisierungsbeauftragte der Stadt Wolfenbüttel

Das Bewusstsein „Es muss etwas getan werden“ lässt sich bei den Befragten durchweg erkennen. „Im Vorbeigehen“ und ohne eine verwaltungsweite Einbindung aller Bereiche werden die Erfolgsaussichten eher gering eingeschätzt. Als Grundstein für einen Kulturwandel-Prozess fehlt es zum einen immer noch an der Sensibilisierung der Leitungs- und Führungsebenen und zum anderen am internen Know-how, Methoden des Change Managements fachgerecht auf- und umzusetzen. Dieser Mangel führt dazu, dass eine aktive Fehlerkultur sowie die Schaffung eines Umfeldes, in dem es jedem erlaubt ist, sich „forschend“ und spielerisch mit dem Thema Change Management und Digitalisierung auseinanderzusetzen, nur vereinzelt als Leuchttürme auftreten.



„Wesentlich ist, dass von Anfang an messbare Ziele gesteckt werden. Eine offene Fehler- und Feedbackkultur ist essentiell, um zu wissen, wo man gerade steht und wo allen Beteiligten ein transparenter Überblick über den aktuellen Stand der Umsetzung möglich ist. Das muss insbesondere von den Führungskräften konsequent vorgelebt werden.“

Michael Gotthart, Teamleitung Consulting Österreich (Axians Infoma AT GmbH)

THESE 2

Kleine und mittelgroße Kommunen sind aufgrund knapper Ressourcen und gewachsener Strukturen vollumfänglich im Alltagsgeschäft gebunden. Es fehlen die Zeit und der Raum für eine digitale Transformation.

Digitale Transformation ist kein Selbstläufer und wird überwiegend im Rahmen von zusammenhängenden Einzelprojekten umgesetzt. Projekte definieren sich als einmaliges Vorhaben mit einem klar definierten Ziel unter zeitlicher Befristung. In der Privatwirtschaft werden häufig Digitalisierungsabteilungen implementiert, um diese zeitlich begrenzten Vorhaben neben dem Alltagsgeschäft erfolgreich abzuschließen. In diesem Kontext wird auch auf Methoden und Techniken zurückgegriffen, die das Alltagsgeschäft agiler, effizienter und effektiver gestalten bzw. um darüber hinaus auf Basis von Daten unternehmensrelevante Informationen für spätere Entscheidungen zu gewinnen. Häufig wird in diesen Projekten, aufgrund fehlender Ressourcen oder mangelndem Know-hows, auf externe Dienstleister und Berater zurückgegriffen.

Wenden wir den Blick ab vom privatwirtschaftlichen hin zum öffentlichen Sektor, so zeichnet sich ein klares Bild ab. Großstädte wie Berlin, Hamburg oder München können intern notwendige Strukturen vorweisen und auf ausreichend Personal zugreifen, um Digitalisierungsprojekte zu initiieren und umzusetzen. Angeführt von einem Chief Digital Officer (CDO) stehen ganze Fachämter/Fachbereiche zur Verfügung, um die digitale Agenda aufzubauen und zu realisieren.

In mittelgroßen Kommunen ist diese Funktion mit der Position Digitalisierungsbeauftragte:r vereinzelt auch schon besetzt. Hierbei ist im Vergleich zum CDO nicht nur der Jobtitel weniger kosmopolitisch, sondern auch das Team ist eher eine One-Man-Show. Eine einzelne Person verfolgt das Ziel, Digitalisierungsprojekte in der eigenen Kommune voranzutreiben, während das Alltagsgeschäft alle Mitarbeiter:innen aus den anderen Fachämtern vollständig bindet. In kleinen Kommunen ist diese Funktion oft nur ein Stellenanteil einer Person oder gar nicht vorhanden.

Hier fehlt es besonders an Know-how, Strukturen und Ressourcen, um Projekt- und Alltagsgeschäft simultan zu handhaben.

STIMMUNGSBILD DER BEFRAGTEN

Zustimmung

Diese These erfährt breite Zustimmung. Vor allem Interviewpartner:innen aus dem Kundenbereich betonen die Knappheit an Ressourcen. Aussagen wie „Die Digitalisierung kommt zum alltäglichen Geschäft on top, und es fehlt schlichtweg das Budget, zusätzliches Personal einzustellen“ zeigen das Dilemma, in dem sich verstärkt kleine und mittelgroße Kommunen befinden. Als Grund hierfür argumentiert ein befragter Experte, dass politische Akteure die Digitalisierung leider immer noch als zusätzliche Aufgabe verstehen. Jedoch werden Entscheidungen bezüglich notwendiger Investitionen in Personal und Infrastruktur anhand des Bedarfs im Alltagsgeschäft getroffen.



„Es fehlt in erster Linie ein wirklicher Plan. [...] Um die Ziele erreichen zu können, muss Geld in Form von Infrastruktur, aber vor allem auch für qualifizierte Mitarbeiter:innen vorhanden sein. [...] „Nebenher“ ist dieser kulturelle Wandel nicht machbar.“

**Heike Kibelka, CAFM Admin beim Eigenbetrieb
Immobilienmanagement Darmstadt**

Die Gefahr, dass kleine und mittelgroße Kommunen im digitalen Rennen weiter gegenüber den Großstädten abfallen, ist omnipräsent. Neben dem Ressourcen-Argument haben sich durch die Gespräche weitere Gründe offenbart. So sehen mehrere Interviewpartner:innen nicht nur den Mangel an fachlichem Know-how, die Digitalisierung zu managen sowie Projekte zu planen und wirksam durchzuführen als zentralen Punkt. Sondern die Initiierung von Projekten scheitert bei den Kommunen bereits an der Frage: „Wer ist verantwortlich?“. So banal die Frage ist, so weitreichend ist die Auswirkung, falls diese unbeantwortet bleibt. Sie resultiert in einer Verstärkung der negativen Auswirkungen durch personellen Mangel, festgefahrene Strukturen und fehlende Mittel.

Eine Einschätzung, wer für die Umsetzung von Digitalisierungsthemen und Prozessoptimierungen verantwortlich sein sollte und was die Schwierigkeiten der „Kleinen“ sind, kommt von der Stadt Nürtingen:



„Wir in Nürtingen haben das Glück, dass wir nebst zwei Betreuern des DMS noch eine 50 %ige Stelle für Schuldigitalisierung und eine 100 %ige Stelle für Verwaltungsdigitalisierung belegen konnten. All das hilft aber nichts, wenn wir keine Kapazitäten bei den Ämtern bekommen, die Prozessoptimierungs- und Digitalisierungsthemen, (...), umzusetzen. Schlimmer wird das, je kleiner die Kommunen werden. Schaut man nach Stuttgart, hat der CDO hier 400 Mitarbeiter:innen unter sich. In Gemeinden ist man froh, wenn man genug Sachbearbeiter:innen zur Ausstellung des Personalausweises hat.“

Steffen Greiner, Verwaltungsdigitalisierung der Stadt Nürtingen

Das fehlende Know-how beginnt bei fehlender Projektkompetenz, zeigt sich bei diversen Budgetfragen und mündet in offenen Fragen zum Verfahren der Beantragung von staatlichen Fördermitteln. Proaktives Informieren und Handeln öffnet Wege und Möglichkeiten. Demzufolge sind die „Kleinen“ zwar strukturell benachteiligt, jedoch nicht ganz unschuldig daran, weniger vom Budgetkuchen von Bund und Ländern abzubekommen.

„Die „Kleinen“ erhalten von Bund und Ländern nicht immer die geeignete Aufmerksamkeit bei Förderungen. Für kleine Kommunen ist es zudem schwieriger, ausgeprägtes strategisches Fördermanagement zu betreiben. Großstädte haben dort mehr Möglichkeiten.“

Interviewpartnerin aus dem Bereich Public Sector Consulting

Mit der Diskussion im Rahmen der zweiten These ist erkennbar, kleine und mittelgroße Kommunen befinden sich in einer schwierigen Lage – sowohl eigen- als auch fremdverschuldet. Umgekehrt birgt die Situation ein enormes Potenzial. In kleineren Kommunen ist der Fortschritt infolge von sinnvoll digitalisierten Prozessen im Vergleich zu den Metropolen einfacher sicht- und vor allem zügiger umsetzbar. Folglich kann der spürbare initiale Nutzen der Digitalisierung gleichermaßen verwaltungsintern wie extern der Antrieb sein, weitere Schritte in Richtung digitale Transformation zu gehen.

ERGÄNZENDE EINSCHÄTZUNG DER AUTOREN:

Mit unserer These haben wir eine Diskussion bezüglich des Aufklaffens der „digitalen“ Schere zwischen kleinen/mittelgroßen und großen Kommunen angeregt. Ein weiterer Diskussionsansatz könnte sich mit der Aussage ergeben: „Die Verwaltungen stehen sich selbst im Wege bzw. das Thema Digitalisierung wird intern nur wenig priorisiert.“ Im Austausch mit Vertreter:innen aus der kommunalen Verwaltung hat sich der Verdacht einer „Ist-mir-doch-egal“-Einstellung nicht bestätigt. Ganz im Gegenteil: Viele Interviewpartner:innen würden lieber heute als morgen alles digital umstellen. Jedoch hemmen lange Entscheidungswege, komplizierte interne Prozesse oder ein unharmonisches Vorgehen zwischen Bund, Ländern und Kommunen den digitalen Wandel. Können diese Hürden durch Mut und Engagement überwunden werden, müssen letztlich auf die Diskussion „nur noch“ Taten folgen.

THESE 3

Bürger:innen und Unternehmen besitzen zu wenig Kenntnis über bestehende digitale Verwaltungsleistungen. Das hält den Druck einer verwaltungsinternen Digitalisierung künstlich gering.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Lehre beschreibt das Marktgleichgewicht eine Situation auf einem bestimmten Markt, in der sich Angebot und Nachfrage die Waage halten. Die Angebotsseite erzeugt Güter und Dienstleistungen, bietet diese am Markt an, wo sie von der Nachfrageseite konsumiert werden. Auf den Märkten treffen folglich Angebot und Nachfrage zusammen, und es werden Preise und Mengen der Güter ermittelt. Die Marktmechanismen sorgen für eine Selbstregulierung.

Wendet man dieses theoretische Konstrukt auf eine Kommune an, indem die Verwaltung Güter und Dienstleistungen anbietet, die von Bürgerinnen und Bürgern nachgefragt und konsumiert werden, könnte man provokativ von einem Monopol sprechen – zwischen Bürger:innen und Verwaltung existiert kein alternativer Wettbewerb. Die Verwaltung als Monopolist entscheidet über die Menge und den Preis – sie beherrscht allein den Markt. Die Folge ist, bestehende digitale Angebote werden wenig kommuniziert und können folglich nur eingeschränkt nachgefragt werden.

STIMMUNGSBILD DER BEFRAGTEN

Zustimmung | Ablehnung

Die Rückmeldungen bzw. Standpunkte sind bei dieser These am kontroversesten. Ein Teil der Befragten sieht die Verwaltungen in der Bringschuld, der jedoch nicht oder nur rudimentär mit nutzerunfreundlichen Angeboten nachgekommen wird. Ein anderer Teil verdeutlicht, dass Verwaltungen und Bürger:innen gleichermaßen in der Pflicht sind. Und zuletzt lehnt eine befragte Expertin die These sogar ab, indem sie argumentiert, dass die junge Generation zunehmend den digitalen Amtsweg fordert. Außerdem erhöhen externe Faktoren, wie beispielsweise die COVID-Pandemie, den Druck.

„Es sind beide gefordert: Bürger:innen und die Kommunen. Bürger:innen, die sich aktiv dafür interessieren, können an die Informationen kommen. Die Kommunen sind allerdings auch in der Pflicht, diese Informationen einfacher und niederschwelliger an alle ihre Bürger:innen zu bringen.“

Interviewpartnerin aus der städtischen Verwaltung

Das gezeigte Stimmungsbild verdeutlicht die Schwierigkeit, die Schuldfrage letztlich beantworten zu können – was darüber hinaus nicht die Intention der weiteren Ausführungen ist. Vielmehr sollen diese einen Denkanstoß liefern, um die Problematik innerhalb der eigenen Verwaltung kritisch zu betrachten.

Ein vollkommener Markt würde bewirken, dass kommunale Verwaltungen nicht wettbewerbsfähig wären, könnten sie digitale Verwaltungsleistungen nicht anbieten. Sie würden mit hoher Wahrscheinlichkeit von anderen Anbietern vom Markt verdrängt werden. Anders als in der Privatwirtschaft, in der eine steigende Nachfrage mit höheren Gewinnerwartungen und somit einer steigenden Angebotsmenge einhergeht, bleibt dieser monetäre Anreiz im öffentlichen Sektor größtenteils außen vor. Kommunale Verwaltungen müssen daher von innen heraus die Motivation zur Digitalisierung aufbringen. Fordern und nutzen die Bürger:innen und Politik keine digitalen Leistungen, entsteht kein Druck auf die Kommunen – und sowohl die externe als auch interne Digitalisierung der öffentlichen Hand stagniert in ihrem derzeitigen Zustand.

„Welche Verwaltungsleistungen bereits jetzt digital abgerufen werden können, wird schlichtweg nicht kommuniziert! Digitalisierung kann jedoch auch nicht nur unter Druck gelingen, es muss eine sinnvolle Planung stattfinden, die sowohl verwaltungsintern als auch extern einen echten Mehrwert bietet.“

Sven Dudenhöfer, Kassenleiter der Stadt Bad Kreuznach

Musste man als Hundebesitzer:in für die Anmeldung des ersten Hundes seinerzeit persönlich ins Rathaus, so ist die Chance heute relativ hoch, dass die Anmeldung des zweiten Hundes ebenfalls persönlich im Rathaus vorzunehmen ist. Das „Nicht-aktiv-Nachfragen“, Resignation bzw. der Weg zum Amt haben sich über Jahrzehnte etabliert. Es fehlt somit neben der Qualität digitaler Verwaltungsleistungen zudem das Bewusstsein, von der Verwaltung auch digitale Angebote wahrnehmen zu können.

„Leider sind aus meiner Sicht einige der digitalen Angebote noch kein gutes Aushängeschild. Zudem kommen Bürger:innen gar nicht unbedingt auf die Idee, digital Geschäfte mit dem Staat abzuschließen, weil es sich über Jahrzehnte etabliert hat, ‚zum Amt zu gehen‘“.

Interviewpartnerin aus dem Bereich Public Sector Consulting



„Digitale Verwaltungsleistungen sind Stand heute für die Bürger:innen zu kompliziert, und durch die fehlende End-to-End-Digitalisierung der Leistungen führt der Prozess digitaler Antragsstellung zu oft noch zu negativen Erfahrungen bei den Bürger:innen.“ Digitale Verwaltungsleistungen müssen beworben werden, jedoch sollten diese grundsätzlich zuerst bürgerfreundlich gestaltet und tatsächlich «vollständig» digitalisiert sein.“

Jonas Bender, Digitalisierungsbeauftragter der Stadtverwaltung Bad Dürkheim

Nur in uns unbekannten Fällen wählen Bürger:innen ihren Wohnort nach dem Angebot an digitalen Verwaltungsleistungen aus – ein Grundstück lässt sich nur schwer von einer in eine andere Kommune verlegen. Die Bürger:innen besitzen keine wirkliche Erwartungshaltung an die Verwaltungen und müssen die Leistung in Anspruch nehmen, die lokal angeboten wird. Lediglich das Bewusstsein für Standardprozesse ist präsent, wie z. B. die Verlängerung eines Ausweisdokumentes, die alle paar Jahre ansteht und zu häufig mit einem innerlichen Kopfschütteln hingenommen wird.

Zusammenfassend kann man von einer Dilemmasituation sprechen, in der Angebot und Nachfrage nicht wirklich zusammenfinden. Es geht nicht darum, die Schuld einer Seite zuzuordnen, sondern mögliche Ursachen transparent offenzulegen. Nur dann kann eruiert werden, an welcher Stelle Denk- und Handlungsmuster neu gedacht werden müssen. Eine Frage bleibt im Mittelpunkt: Wem soll eigentlich die Digitalisierung helfen? Natürlich den Bürger:innen, die sich direkt Wartezeiten und unübersichtliche Formulare sparen und indirekt infolge der Digitalisierung von internen Verwaltungsprozessen Steuern sparen. Aber vor allem auch den Kolleg:innen aus der Verwaltung, wie Cara Kühn, Digitalisierungsbeauftragte der Stadt Wolfenbüttel, argumentiert.

„Der Druck einer verwaltungsinternen Digitalisierung ist meiner Meinung nach losgelöst von der Kenntnis über bestehende digitale Verwaltungsleistungen zu sehen. Spätestens dann, wenn eine Dienstleistung online verfügbar ist, muss es oberste Priorität sein, einen medienbruchfreien Prozess einzuführen. Den Bürger:innen ist das in dem Moment vielleicht nicht so wichtig. Aber es geht bei der Digitalisierung auch um schnellere Bearbeitungszeiten und eine effizientere Verwaltung. Die Kolleginnen und Kollegen sollen erkennen, dass die Digitalisierung die Arbeit nicht verkompliziert, sondern Entlastung bieten kann.“

Cara Kühn, Digitalisierungsbeauftragte der Stadt Wolfenbüttel

FAZIT

In den Gesprächen mit den befragten Personen dominiert die eindeutige Meinung: „Es muss etwas getan werden“. Es gibt unzählige Studien, Analysen und Kommentare von namhaften Beratungsunternehmen und Instituten, die sich mit der Digitalisierung des öffentlichen Sektors befassen. Und trotzdem steht der öffentliche Sektor in Deutschland Ende 2022 – um es vorsichtig auszudrücken – am Anfang eines überfälligen und auch zwingend notwendigen digitalen Wandlungsprozesses.

Im Politik-Podcast „Lage der Nation“ ziehen der Journalist Philip Banse und der Jurist Ulf Buermeyer über das Ende 2022 auslaufende „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen – Onlinezugangsgesetz (OZG)“ Bilanz und resümieren, dass eben der gewünschte Digitalisierungsschub auch durch das OZG ausblieb. In ihrem Podcast vom 11. August 2022 heißt es dazu: „Die Fassade wird angestrichen, schön gemacht und für die Bürger:innen halbwegs brauchbar und digital. Aber hintenrum ist es weiterhin das gleiche Analogon.“²

Als abschließenden Gedankenanstoß rücken wir das Schlagwort der ersten These „Kultureller Wandel“ nochmals in den Fokus. Kultureller Wandel darf nicht bedeuten, dass externe Expert:innen ein Zielbild vorgeben, in dessen Richtung sich die kommunalen Verwaltungen versuchen zu bewegen. Ein alternativer Ansatz im Zuge der Digitalisierung könnte heißen: „Wir schaffen intern Raum und Zeit für Mitarbeiter:innen, unausgenutzte Potenziale identifizieren zu können.“ Das Wissen über die eigenen Prozesse und Arbeitsweisen sitzt direkt in den Fachbereichen. Und gerade deshalb sollte auch dort der Wandel angestoßen und gemeinsam mit Externen kooperativ nach Lösungen gesucht werden. Womöglich verschwinden dann Aussagen wie „Das haben wir immer so gemacht“ oder Ängste, durch digitale Technologien ersetzt zu werden, auch aus der kommunalen Welt und werden ersetzt durch Aussagen wie „Wir befähigen unsere Mitarbeiter:innen dazu, ihre Zeit auf die wesentlichen Aufgaben zu fokussieren. Drucken, Scannen, Abtippen brauchen wir nicht mehr“, „Akten haben wir sofort und digital im Zugriff“ und „Unsere Mittelanmeldungen sind auf Knopfdruck vorhanden und der Haushaltsplan beinahe ebenso schnell erstellt.“

² <https://lagedernation.org/podcast/ldn301-keine-weiteren-fragen-digitalisierung-der-deutschen-verwaltung-teil-1/>

2. THESENPAPIER

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	18
Überblick über die 3 Thesen	20
These 1.	21
These 2	25
These 3	29
Fazit	33

Einleitung

„Es muss etwas getan werden“ – digitale Prozesse sind die Antwort auf den Fassadenanstrich des Onlinezugangsgesetzes (OZG). Diese prägnante Aussage gibt in wenigen Worten das Fazit unseres ersten Thesenpapiers wieder. Mit den Thesen, dass die digitale Transformation ohne einen kulturellen Wandel nicht gelingen kann, knappe Ressourcen sowie verfestigte Strukturen und mangelnder Wettbewerbsdruck auf die kommunalen Verwaltungen diese Transformation durchaus hemmen, beanspruchen wir von Axians Infoma keine Pionierstellung. Jedoch sind wir überzeugt, noch lange Zeit nicht die Letzten zu sein, die sich dieses Themas annehmen – denn der Weg der Verwaltungsmodernisierung muss zu großen Teilen erst gegangen werden.

Die Verwaltungsmodernisierung bzw. -digitalisierung und vor allem das OZG erfahren hohe Aufmerksamkeit – soweit man sich mit der kommunalen Welt beschäftigt. So ist es auch nicht verwunderlich, dass das OZG eines der Hauptthemen der diesjährigen KommDIGITALE in Bielefeld war. Diskussions-titel wie „OZG – Wie geht es weiter? (CIO-Runde)“, „Registermodernisierung – Was bedeutet dies für die Kommunen“ und „Erkenntnisse und Perspektiven der OZG-Umsetzung“ bildeten die Grundlage für ausführliche Debatten zwischen Vertreter:innen von Bund, Ländern und Kommunen beim Komm.DIGITALE-Talk auf der Hauptbühne.¹

Die Digitalisierung des öffentlichen Sektors ist jedoch alles andere als ein neues Thema. Bereits Anfang der 2000er Jahre setzte die Bundesregierung mit wegweisenden Digitalisierungsprogrammen wie BundOnline 2005² oder Media@Komm³ die Segel in Richtung digitale Welt. Schauen wir heute zurück, ist es gleichermaßen bemerkenswert und besorgniserregend, wie früh ursprünglich damit begonnen wurde

¹ Komm.Digitale: <https://kommdigitale.de/kongress/>

² https://de.wikipedia.org/wiki/BundOnline_2005

³ <https://de.wikipedia.org/wiki/Media@Komm>

und auf welchem Stand wir uns heute tatsächlich befinden. Was sind nun die Erkenntnisse? Der faktische Mehrwert der Digitalisierung liegt für die Bürger:innen und Unternehmen in der Kommunalverwaltung. Bekanntermaßen lag im Programm BundOnline 2005 der Fokus auf den zentralen Programmen der Bundesverwaltung.

Bei BundOnline 2005 hatte man sich – sei es nun gewollt oder ungewollt – von der operativen Ebene der Kommunen erstmals etwas losgelöst. Eine Leistung wurde erst dann als digital klassifiziert, wenn bestimmte Kriterien erfüllt waren. Diese waren in der kommunalen Praxis jedoch unbrauchbar. Dabei wurden in dieser Initiative Erfolge von vordefinierten Kriterien mittels Häkchen abgesegnet, ohne dabei übergeordnete, durchdachte und langfristige Ziele zu berücksichtigen.

Im Rahmen von Media@komm schenken die Verantwortlichen den kommunalen Verwaltungen endlich mehr Aufmerksamkeit und verstanden die Digitalisierung vor allem als Gemeinschaftsaufgabe. Denn Kommunen, Bund, Länder, Wirtschaft und die Zivilgesellschaft müssen kooperativ Prozesse und Anwendungen entwickeln – ohne Vorgaben von oben.

Als Deutschland weltweit als erstes Land per Gesetz eine elektronische Signatur ermöglichte, wurden zum Beispiel im Zuge von Media@komm digitale Signaturanwendungen erprobt. Dies entspricht nur einer von über 100 Anwendungen für Bürger:innen und Wirtschaft, die durch Media@komm angestoßen wurden und bis heute überlebt haben. Anwendungen sollten „kooperativ und fortlaufend“ sein, das sind bis heute die zentralen Erkenntnisse. Jedoch gilt die Verwaltungsdigitalisierung weiterhin als noch lange nicht abgeschlossen – sonst hätte man das OZG nie einführen müssen.

Sowohl Diskussionen und Debatten auf der Kongressmesse KommDIGITALE als auch die Erkenntnisse aus den Befragungen der Interviewpartner:innen des ersten Thesenpapiers bestärken die gegenwertige Lage: Die kommunale Welt hat nicht das Problem zu erkennen, dass es einen digitalen Wandel benötigt, sondern scheitert vielmehr an der Umsetzung – und das schon seit mehr als 20 Jahren.

Vor diesem Hintergrund konzentrieren sich die Autoren im zweiten Thesenpapier gemeinsam mit Interviewpartner:innen aus dem kommunalen Sektor auf das Zusammenspiel zwischen Arbeitsprogrammen der Politik und nachhaltiger Prozessdigitalisierung innerhalb der Verwaltung. Dabei wird Bezug auf die Fragen genommen: Warum blieb die Umsetzung aus und was sind die möglichen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der kommunalen Welt am Arbeitsmarkt.

Gemeinsam schauen wir in die Rathäuser und Landratsämter und konkretisieren im Kontext der im ersten Thesenpapier thematisierten Schlagwörter „Kulturwandel“, „Ressourcenknappheit“ und „Kommunikation“ den Diskussionstitel „Vernachlässigte Back-End-Digitalisierung durch zu starke Front-End-Digitalisierung“. In der Folge werden Ursachen des heute bestehenden digitalen Rückstands ermittelt und inwieweit sich diese negativ auf die Zukunft der Kommunen auswirken könnten.

Ziel muss sein: Die volle Bandbreite an Möglichkeiten der Digitalisierung in den Kommunen zu nutzen und den Verwaltungsapparat effizient, krisenresistent und zukunftsorientiert aufzustellen. Denn die Kommunen haben eine besondere Rolle und leisten die oft vergessene letzte Meile der Digitalisierung. Hierbei erfüllen sie nicht nur ihre eigenen Aufgaben für Bürger:innen und Unternehmen, sondern sind ebenfalls Antragsempfänger bzw. -bearbeiter von Services der Landesebene. Und dennoch sitzen sie bei der Verwaltungsdigitalisierung nicht am Tisch mit den „Großen“.

Digitaler Rückstand in deutschen Kommunen: Vernachlässigte Back-End-Digitalisierung durch zu starke Fokussierung auf das Front-End

Überblick über die 3 Thesen

THESE 1:

Front-End-Digitalisierungsprojekte gewinnen auf kommunaler Ebene Wählerstimmen. Back-End-Digitalisierungsprojekte sorgen langfristig für zufriedene Mitarbeiter:innen und Bürger:innen.

THESE 2:

Zukünftige Nachwuchskräfte priorisieren neu. Effizienz, Flexibilität und der digitale Reifegrad des Arbeitgebers stehen über dem Faktor Sicherheit. Die am kommunalen Arbeitsmarkt anstehende Dominanz der „Digital Natives“ fordert von kommunalen Führungskräften eine schnelle Umsetzung der Back-End-Digitalisierung.

THESE 3:

Kommunales eGovernment setzt wegen des Föderalismus in Deutschland eine definierte Flexibilität in der E2E-Digitalisierung voraus. Dies ist nicht mit dem Einer-für-alle-Prinzip des OZG vereinbar.

THESE 1

Front-End-Digitalisierungsprojekte gewinnen auf kommunaler Ebene Wählerstimmen. Back-End-Digitalisierungsprojekte sorgen langfristig für zufriedene Mitarbeiter:innen und Bürger:innen.

Ja, das OZG ist nicht das Allheilmittel, um die kommunale Welt ganzheitlich zu digitalisieren und zu modernisieren. Und nein, das war auch nicht die Absicht. Mit dem OZG verfolgte man das Ziel, den Zugang zu Verwaltungsleistungen digital zu ermöglichen, sich von dem bürokratischen Formularwesen loszulösen und schließlich die Komplexität und Zeit der Bürger:innen in Verbindung mit den Verwaltungen zu reduzieren.

Die Einschränkung des OZG hinsichtlich einer ganzheitlichen Digitalisierung ergibt sich per Definition im Fokus auf das Front-End und somit auf die Schnittstelle zwischen Bürger:innen und Verwaltung. Unter Front-End versteht man in der Informationstechnologie das Webdesign bzw. die Benutzeroberfläche, also im Grunde alles, was beim Aufruf und Nutzen von Software oder Webseiten in Oberflächen zu sehen ist. Der Gegenpart dazu ist das Back-End. Zwar bekommt ein Benutzer vom Back-End nicht viel mit, jedoch ist es deswegen nicht automatisch weniger wichtig. Während das Front-End näher am User ist, ist das Back-End näher am System. Es stellt somit den administrativen und zusammenfassend den funktionalen Teil eines digitalen Produkts dar.

Sprechen wir vom Front-End, sind digitale Verwaltungsdienste auf Webseiten und Applikationen gemeint. Sie können von den Bürger:innen auf Endgeräten ihrer Wahl (z. B. PC, Handy oder Tablet) auch bequem von zuhause aus bedient werden. Das Back-End umfasst jene Fachverfahren und Prozesse, die innerhalb der Verwaltung auf Basis der im Front-End eingegebenen Daten genutzt werden, um Verwaltungstätigkeiten IT-gestützt weiterverarbeiten zu können. Betrachtet man nun diese beiden Definitionen, wird klar, dass Front- & Back-End untrennbar voneinander abhängig sind und sich demzufolge auch gegenseitig beeinflussen. Einen Schritt weitergedacht, ist ersichtlich, welche Probleme auftreten können, wenn vor allem das Back-End vernachlässigt und zu viel Fokus auf das "schöne Front-End" gelegt wird – man ist bildhaft vor den Toren der Verwaltung stehengeblieben.

Mit unserer These stellen wir die Frage in den Raum, ob und wenn ja warum die Back-End-Digitalisierung einen geringeren Stellenwert besaß und welche Rolle die Politik in diesem Zusammenhang gespielt haben könnte und vielleicht immer noch spielt. Das OZG und das Front-End wurden in den Fokus gerückt. Das war einerseits im ersten Schritt womöglich sinnvoll, andererseits öffentlichkeitswirksam. In einem Umfeld, in dem die Leitungsebene in Wahlperioden denken muss, sind eindeutige und vor allem wahrnehmbare Digitalisierungsprojekte nicht nur ein legitimes Werkzeug, sondern auch sehr dankbare Themen – Digitalisierungsprojekte kommen plakativ gesagt bei den Wähler:innen gut an. Allerdings darf es nicht bei diesem ersten Schritt bleiben.

STIMMUNGSBILD DER BEFRAGTEN

Zustimmung | Ablehnung

Die Einschätzungen der Interviewpartner:innen zeigen ein weites Spektrum an Problematiken. Einigkeit herrscht in puncto „zu viel Front-End“ und „vernachlässigtes Back-End“. Hierbei ist es aus Sicht der befragten Expert:innen schlichtweg essenziell, dass Front- und Back-End-Digitalisierung gleichermaßen Aufmerksamkeit geschenkt werden muss, damit beide auch richtig funktionieren können. Der Fokus auf nur eine Seite führt in der Folge zu einer geringeren Qualität beider Seiten.



„Ein tolles Front-End ist weniger wert ohne ein funktionierendes Back-End.“

Michael Gotthart, Teamleitung Consulting Österreich (Axians Infoma GmbH)

Die Zustimmung der Beteiligten wird argumentativ mit dem Denken der Leitungsebene in Wahlperioden begründet. Die ganzheitliche Digitalisierung ist ein langer Weg und wird in vielen Fällen mit einer sich ändernden Führungsebene gegangen. Es kommt hiernach zum Konflikt zwischen langfristigen Zielen der kommunalen Verwaltung und kurzfristigen Einzelinteressen kommunaler Führungskräfte, die sich synchron der Wahlperioden ändern können.



„Das Denken in Wahlperioden steht der Umsetzung von langfristigen (und nachhaltigen) Digitalisierungsprojekten im Weg.“

Heike Kibelka, CAFM Admin beim Eigenbetrieb Immobilienmanagement Darmstadt

Durch die Wahrnehmung einer einheitlichen Zustimmung für diese Thesen ist davon auszugehen, dass in Reihen der Interviewpartner:innen das „Nicht-Wollen“ der obersten Führungsebene im kommunalen Sektor die Innovationskraft bzw. den Digitalisierungsdrang durchaus hemmen kann.

Die Expert:innen sehen unterschiedliche Ursachen für die ungleiche Priorisierung von Front- und Back-End. Dabei macht das Thesenpapier „Für die Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung ist ein Kulturwandel notwendig“ von tekowlogy und Capgemini Invent und die darin enthaltene These „Digitalisierung ist Chefsache“⁴ deutlich, dass die Transformation ohne die Führungsebene nicht funktionieren kann.

Neben dem „Nicht-Wollen“ erhält mittlerweile auch das „Nicht-Können“ eine immer zentralere Bedeutung. Vermehrt sehen die Befragten keine grundsätzliche Abwehrhaltung gegenüber digitalen Programmen durch den „Chef“, sondern einen Mangel an Wissen als entscheidenden Faktor. Dies zeigt unter anderem die Notwendigkeit, dass digitales Know-how bereichs- und ebenenübergreifend stetig gefördert und gefordert werden muss. Für den Fall, dass „Nicht-Wollen“ und „Nicht-Können“ simultan in einer Kommunalverwaltung gegeben sind, sehen sowohl die Interviewpartner:innen als auch die Autoren wenig Chancen, das so wichtige Back-End – angelehnt an ein sauberes Front-End – nachhaltig zu digitalisieren.

Eine weitere Ursache findet sich im bundesdeutschen Verwaltungsaufbau von Bund, Ländern und Kommunen wieder. Letztere sind faktisch den Bürger:innen am nächsten, sollen jedoch häufig das umsetzen, was Bund und Länder ihnen vorgeben. Hier werden im Kreise der Interviewpartner:innen Stimmen laut, die ein fehlendes einheitliches Gesamtkonzept für die Digitalisierung von Bund und Ländern als grundlegende Ursache definieren – lässt sich deshalb doch auf kommunaler Ebene kein nachhaltiges, digitales Back-End aufbauen. Ohne ein solches Konzept fehlen klare Zielvorgaben. Notwendige Einzelmaßnahmen sind dadurch aufgrund der ausbleibenden Richtungsvorgabe von „oben“ schlichtweg nicht umsetzbar.

„Nachdem kein Gesamtkonzept aufgebaut wurde – hier dürften die Lobbyisten die Bundespolitik falsch beraten haben – kann die einzelne Kommune auch kein passendes Back-End aufbauen. Man kennt ja das Ziel nicht [...]. Das hat somit mit der Front-End-Geschichte nicht ausschließlich zu tun.“

Interviewpartner aus dem Bereich Energiemanagement

⁴ https://www.capgemini.com/de-de/wp-content/uploads/sites/5/2019/07/Thesenpapier_F%C3%BCr-die-Digitalisierung-in-der-%C3%B6ffentlichen-Verwaltung-ist-ein-Kulturwandel-notwendig.pdf

Sicherlich könnte man diese erste These als bewusst provokant betiteln. Trotzdem, oder vielleicht gerade deswegen, brachte sie weitreichende Einblicke in das Stimmungsbild der Befragten. Allgemein war dieses vielseitig und setzt sich aus einer Mischung von Zustimmung und Ablehnung zusammen. Auch ließen sich aus den Antworten mögliche Potenziale erahnen, die bei einer gleichwertigen Priorisierung von Front- und Back-End-Digitalisierungsprojekten genutzt werden können. Jonas Bender, Digitalisierungsbeauftragter der Stadt Bad Dürkheim, fasst die gegenseitigen Nutzenpotenziale für Wähler:innen wie Verwaltungsmitarbeiter:innen, die sich zwischen Front- und Back-End ergeben können, wie folgt zusammen:



„Ganzheitlich digitalisierte Prozesse schaffen auf allen Seiten Erfolgserlebnisse: Sie schaffen freie Ressourcen innerhalb der Verwaltung für weitere Digitalisierungsbestrebungen oder/und eine Steigerung des Bürgerservices, zum Beispiel durch eine Verkürzung der Bearbeitungszeit.“

Jonas Bender, Digitalisierungsbeauftragter der Stadt Bad Dürkheim

THESE 2

Zukünftige Nachwuchskräfte priorisieren neu. Effizienz, Flexibilität und der digitale Reifegrad des Arbeitgebers stehen über dem Faktor Sicherheit. Die am kommunalen Arbeitsmarkt anstehende Dominanz der „Digital Natives“ fordert von kommunalen Führungskräften eine schnelle Umsetzung der Back-End-Digitalisierung.

Im öffentlichen Sektor in Deutschland arbeiten rund 5 Millionen Menschen (1,6 Millionen davon in Kommunen). Der Mangel an Fachkräften wächst von Jahr zu Jahr. Verschiedene Studien kommen zu dem Ergebnis, dass ohne geeignete Maßnahmen dem öffentlichen Sektor im Jahr 2030 bis zu einer Million Fachkräfte fehlen könnten.⁵ Deswegen ist es auch nicht verwunderlich, dass auch der Bund auf seiner Website die Personalgewinnung in der digitalen Verwaltung thematisiert.⁶ Kommunen müssen als Arbeitgeber attraktiver werden. Aber wie soll das gelingen? Warum sollen sich junge, motivierte Fachkräfte für den kommunalen Arbeitgeber entscheiden und dafür womöglich lukrativere Angebote aus der Industrie ablehnen?

Der Arbeitsmarkt hat sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Früher war das Gewinnen von neuem Personal kein kritisches Thema und es gab oft eine große Auswahl an Bewerber:innen. Die Leitungsebene konnte sich zu großen Teilen darauf verlassen, genug Arbeitnehmer:innen für vakante Stellen zu finden und diese vor allem auch langfristig zu halten. Die Vorteile der Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor waren verlockend: Es gab einen sicheren Arbeitsplatz, solide bzw. planbare Perspektiven und attraktive Pensionsprivilegien.⁷

Betrachten wir nun den Arbeitsmarkt, entwickelt sich dieser immer mehr von einem Arbeitgeber- zu einem Arbeitnehmermarkt. Neue Job- und Aufgabenprofile, aber auch die Gewissheit, einen gesellschaftlichen Nutzen bei gleichzeitiger Vereinbarkeit von Familie und Arbeit zu generieren, sind im öffentlichen Sektor immer wichtigere Entscheidungspunkte für „Digital Natives“⁸. Sie könnten dazu führen, dass Arbeitnehmer ihn gegenüber den Konzernen aus der Industrie vorziehen. Die Chancen und Gefahren sind real. Die verwaltungsinterne Prozessdigitalisierung mit Verweis auf die zweite These ist gleichermaßen Chance wie Herausforderung. Die Stereotypen eines verstaubten, hinterherhinkenden öffentlichen Sektors aus den Köpfen der Gesellschaft zu vertreiben, ist somit eine zwingende, initiale Maßnahme für eine neue und vor allem nachhaltige Personalpolitik. Dabei sollte es nicht nur darum gehen, neue Bewerber:innen zu gewinnen. Ebenso wichtig ist es, das vorhandene Personal durch Digitalisierung effizient und dauerhaft zu unterstützen, ohne es dabei zu überfordern.

⁵ pwc: Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor, <https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/pwc-fachkraeftemangel-im-oeffentlichen-sektor.pdf>

⁶ https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/persdiv/persdiv-node.html;jsessionid=90DF8B89A989BA1C289D484CA99E4845.2_cid373

⁷ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigte-geschlecht.html?nn=212936>

⁸ <https://www.bpb.de/themen/medien-journalismus/medienpolitik/500665/digital-natives/>

STIMMUNGSBILD DER BEFRAGTEN

Zustimmung | Ablehnung

Auf diese These lieferten die Befragten oft weitreichende Antworten und Gründe, warum die neue Generation den öffentlichen Sektor als einen eher unattraktiven Arbeitgeber sieht und warum er vielen Anforderungen von jungen Arbeitnehmer:innen schlichtweg nicht gerecht werden kann. Nichtsdestotrotz sehen die befragten Expert:innen – wie auch schon im ersten Thesenpapier – die Notwendigkeit vor allem darin, dass sich die Arbeitsweise im Rathaus ändern muss, Stichwort „Kulturwandel first“. Und hier ergibt sich dann die große Herausforderung: Die Verwaltung muss es einerseits schaffen, sich grundlegend zu verändern und der Gesellschaft anzupassen, um neue Mitarbeiter:innen zu gewinnen. Sie darf aber gleichzeitig bestehende Mitarbeiter:innen, die über viel essentielles Wissen und Erfahrungen verfügen, nicht vernachlässigen, übergehen oder überfordern. Durchaus ein Teufelskreis?!

„Es werden in kommunale Behörden einfach keine Digital Natives lange arbeiten wollen, wenn sich die Kommune nicht viel früher wandelt. Der Wandel kommt nicht mit den Angestellten ins Rathaus.“

Interviewpartner:in aus dem Bereich Public Sector Consulting

Neben dieser zentralen Erkenntnis eines notwendigen Kulturwandels verdeutlichten die Gespräche mit den Expert:innen die Unterschiede zwischen Back-End-Digitalisierung und dem vielzitierten Fassadenanstrich. Der Nutzen einer sinnvoll umgesetzten Back-End-Digitalisierung für die Mitarbeiter ist: Flexibilität. Diese muss nach Ansicht des Großteils der Befragten das Ziel sein. Digitale Produkte wie zum Beispiel eine eAkte ermöglichen diese Flexibilität.



„Akten wälzen ist 80er. Wer will das noch heutzutage? Und da zähle ich mich mit. „Influencer“ leben uns vor, wie man im City Café bei Cappuccino sitzt und seine Arbeit am Tablet oder Smartphone erledigt. Wir kommen in eine Generation, in der wir nicht mehr ortsgebunden arbeiten möchten. [...] Es ist aber nicht allein damit getan, die Mitarbeiter mit „Apple Hardware“ auszustatten, sondern die gesamte Kultur muss angepasst werden.“

Steffen Greiner, Verwaltungsdigitalisierung der Stadt Nürtingen

Die Attraktivität des Arbeitgebers ist ohne jeden Zweifel ein Bündel aus verschiedenen Faktoren. Die interne Digitalisierung ist einer davon. Ob sie in Zukunft den Punkt Gehalt schlägt, ist eine in den Interviews vermehrt aufgekommene Fragestellung, die jedoch aus heutiger Sicht nur schwer bis gar nicht zu beantworten ist.

Um vor allem der neuen Generation von Verwaltungsmitarbeiter:innen digitale und flexible Arbeitsprozesse zu ermöglichen, darf das Thema Datenschutz nicht außer Acht gelassen werden. Wenn sich die Digital Natives im privaten Umfeld über Kommunikationsplattformen wie WhatsApp, Instagram und Facebook vernetzen, bedingt dies in der kommunalen Arbeitswelt eine sensiblere Betrachtung. Hier schränken nach Ansicht der Befragten die gesetzlichen Anforderungen des öffentlichen Sektors die womöglich geforderte Flexibilität ein.

„Wir als Kommune tun unser Möglichstes. Jedoch verhindern die durch die Industrie mitgeschriebenen Gesetze das in gewisser Weise.“

Interviewpartner aus dem Bereich Gebäudebewirtschaftung

Nicht nur das Rathaus, sondern auch die Menschen innerhalb des Rathauses werden sich womöglich ändern müssen, wenn man ein attraktiveres Arbeitsumfeld schaffen möchte. Der Arbeitskräftemangel betrifft nicht nur den öffentlichen, sondern auch den privatwirtschaftlichen Sektor. Sicherlich ist das Ergebnis dieser Entwicklung diskutabel. Womöglich könnte eine rasche Verwaltungsdigitalisierung den öffentlichen Sektor als Arbeitgeber in seiner Attraktivität an die erste Stelle bringen. Oder wie erwähnt führt der Fachkräftemangel zu einer noch drastischeren Verschlechterung. Die Befragten sehen hier verschiedene Ursachen und Gegebenheiten. Ein Interviewpartner sieht den Fachkräftemangel als eine Bedrohung für den öffentlichen Sektor und dessen Attraktivität an.

„In der Tat, der grundsätzliche Mangel an Arbeitskräften erschwert die Attraktivität des öffentlichen Dienstes zusätzlich.“

Interviewpartner aus dem Bereich Public Sector Consulting

Dieses Statement bringt die Diskussion kurz und prägnant auf den Punkt. Der anstehende Fachkräftemangel ist eine Jahrhundertaufgabe und macht auch nicht vor dem öffentlichen Sektor halt. Die interne Digitalisierung ist nur eine Maßnahme von vielen, damit die kommunale Verwaltung nicht nur arbeitsfähig, sondern auch weiterhin attraktiv für die neuen Fachkräfte bleibt. Die Expert:innen sind sich abschließend einig. Ohne die gleichzeitige Existenz von digitalen Technologien/Prozessen und digital denkenden Mitarbeiter:innen ist die digitale Transformation nur schwer bis gar nicht umsetzbar. Die Schwierigkeit ergibt sich abschließend aus der Formulierung der diskutierten These: Beide Faktoren sind nicht nur notwendig für eine erfolgreiche digitale Transformation, sondern bedingen sich gegenseitig zu weiten Teilen:

Ohne digitale Technologien/Prozesse keine digital denkenden Mitarbeiter:innen UND ohne digital denkende Mitarbeiter:innen keine sinnvollen digitalen Technologien/Prozesse.

THESE 3

Kommunales eGovernment setzt wegen des Föderalismus in Deutschland eine definierte Flexibilität in der E2E-Digitalisierung voraus. Dies ist nicht mit dem Einer-für-alle-Prinzip des OZG vereinbar.

In der bisherigen Diskussion im ersten wie im zweiten Thesenpapier lag der Fokus auf Ursachen, die den digitalen Rückstand deutscher Kommunen erklären, gleichzeitig aber durch die Kommunen selbst hätten verhindert werden können. Es scheint so, als hätten vor allem auch die verfestigten Strukturen und Denkmuster dazu geführt, dass sich der digitale Rückstand immer weiter vergrößert, während sich die Digitalisierung in der Gesellschaft rasant weiterentwickelte.

Eine abschließende Betrachtung soll mit der dritten und letzten These erfolgen. Dafür richten wir den Blick auf einen Umstand, den wir auch mit dem OZG nicht hätten einfach überwinden können – den bestehenden Föderalismus in Deutschland. Sicherlich wurde mit dem OZG 2017 ein Meilenstein gelegt, der versuchte, über die föderalen Grenzen hinweg Anwendung zu finden. Mit Bezug zu unserer These kann man den Föderalismus als entscheidenden Faktor bei der Umsetzung von OZG bzw. eGovernment betrachten. Es stellt sich die Frage: Inwieweit können Verwaltungsleistungen und vor allem auch die sich dahinter befindenden Verwaltungsprozesse anwenderfreundlich, unkompliziert und effizient sein, wenn sie von der kommunalen Ebene bundeslandübergreifend nicht einheitlich umgesetzt werden? Der Bund aber gleichzeitig übergeordnete Portale konzipiert. Ein durchaus kompliziertes Gebilde. Das Bewusstsein, dass das eGovernment eher ein Hemmnis als das eigentliche Ziel der Förderung bewirkt, ist durchaus vorhanden. So wurde zum Beispiel die FITKO (Föderale IT-Kooperation) etabliert, um die Koordination und Kommunikation zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu erleichtern.

Die föderalen Strukturen als alleinigen Sündenbock darzustellen und in der Folge den schleppenden Digitalisierungsfortschritt resigniert als wenig beeinflussbar hinzunehmen, wäre nichts anderes als eine bequeme Ausrede.

Nicht abschaffen, sondern besser machen. Das Ziel sollte sein, sich von einer durch den Föderalismus beeinflussten Kultur dezentraler Interessen wegzubewegen und vielmehr eine einheitliche Digitalisierungsstrategie im Interesse aller agierenden Stakeholder durchzusetzen.

STIMMUNGSBILD DER BEFRAGTEN

Zustimmung | Ablehnung

Breite Zustimmung gibt es bei dieser These. Hier sind sich die Befragten in weiten Teilen einig. Laut ihnen bremst der Föderalismus die Digitalisierung viel mehr, als dass er sie fördert. Das Einer-für-Alle-Prinzip, das bereits in den ersten beiden Thesen diskutiert wurde, steht auch hier der überfälligen Back-End-Digitalisierung in gewissen Aspekten im Wege.

„Der Föderalismus ist ein Bremsklotz für die Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung. Das Einer-für-Alle-Prinzip kann insbesondere wegen der Back-End-Anbindungen nur bedingt umfassend, schnell und wirtschaftlich funktionieren.“

Interviewpartner aus dem Bereich Public Sector Consulting

Und doch brachte die Diskussion weitere Überlegungen hervor, wie man trotz Föderalismus und mit dem Einer-für-Alle-Prinzip die Digitalisierung angehen kann. Das Stichwort dabei ist die Standardisierung der Prozesse. Hiernach muss nicht alles in den Kommunen selbst gedacht werden. Im ersten Schritt sollten sie sich in ihrer Struktur gegenseitig annähern. Prozesse und Arbeitsweisen werden so vergleichbarer, Optimierungen und Anpassungen leichter. Diese Transparenz zwischen den Kommunen birgt die Chance, sich bei Problemen gegenseitig unterstützen und darüber hinaus Wissen und Erfahrungen mit anderen teilen zu können. Natürlich birgt ein solcher Schritt in Richtung Standardisierung auch Gefahren. So wäre es beispielsweise nicht unrealistisch, dass viele Kommunen eine solche Standardisierung eher als Angriff auf die eigene Arbeitsweise und weniger als Chance von vielen Synergieeffekten wahrnehmen.



„Das EfA-Prinzip kann wichtige Impulse setzen. Mittelfristig müssen die Kommunen über Vereinheitlichungen der Verwaltungsprozesse nachdenken. Nicht alle Prozesse werden sich bundesweit regeln lassen. Warum aber die Beantragung eines Bewohnerparkausweis jeweils eigenständig geregelt werden müsste, erschließt sich nicht.“

Jonas Bender, Digitalisierungsbeauftragter der Stadtverwaltung Bad Dürkheim

Ein kleiner Kreis der befragten Expert:innen sieht hinsichtlich der Diskussion Chancen und Risiken des Einer-für-Alle-Prinzips. Auf der einen Seite eine Entlastung der Kommunen, die nicht mehr alles selbst denken und konzipieren müssen; auf der anderen Seite das Risiko, sich durch die Weitergabe der Verantwortung ausruhen zu können – ein aus Sicht der Autoren durchaus nachvollziehbarer Standpunkt.

Die negativen Auswirkungen des Föderalismus aus Sicht der Kommunen auf die Umsetzung von Digitalisierungsprojekten ist trotz der Gedankenanstöße omnipräsent. Machtlosigkeit ist hierbei eine vielleicht zu harte Aussage. Und nichtsdestotrotz spiegelt das Stimmungsbild der Befragten genau diesen Zustand wider. Die Kommunen sind am Ende der Entscheidungskette und können zu großen Teilen nur reagieren und nicht agieren, obwohl sie sich den eigentlichen Herausforderungen eher allein entgegenstellen müssen.

„Die einzelne Verwaltung steht leider am Ende der Kette und hat relativ wenig Mitspracherecht. Auf föderal höheren Ebenen kommen oftmals Vorgaben, die möglicherweise den gesetzlichen Rahmen entsprechen, aber an den alltäglichen Problemen vorbeigehen. Schlechte Kommunikation und das kommunale Selbstverwaltungsrecht machen es schwierig, eine einheitliche Struktur über alle Verwaltungsebenen zu stützen.“

Philipp Menges, IT-Verantwortlicher der Verbandsgemeinde Höhr-Grenzhausen

Abschließend nimmt Cara Kühn, Digitalisierungsbeauftragte der Stadt Wolfenbüttel, auch die Fachverfahrens- bzw. Softwarehersteller und IT-Dienstleister in die Verantwortung und fordert hier vor allem eine engere Zusammenarbeit der Bundes- und Landesbehörden. Hiernach dürfen die Fachverfahrenshersteller nicht losgelöst von Bund und Ländern agieren, sondern sollten enger in den Implementierungsprozess von Online-Diensten eingebunden werden – denkbar auch durch gesetzliche Vorgaben.



„In meinen Augen ist es Prio 1, dass die Fachverfahrenshersteller selbst Online-Dienste implementieren und diese anbieten. Dann ist die Integration in das Fachverfahren gesichert und für die Sachbearbeiter ändert sich nicht so viel. Einer-für-alle-Online-Dienste werden meist losgelöst von jeglichen Fachverfahren entwickelt (was ja auch notwendig ist). Jedoch muss man als nachnutzende Kommune für jede Dienstleistung schauen, welche Teile dieses Online-Dienstes überhaupt in die vorhandene Online-Struktur passen.“

Cara Kühn, Digitalisierungsbeauftragte der Stadt Wolfenbüttel

FAZIT

In unseren Interviews mit Expert:innen des öffentlichen Sektors konnten wir eines eindeutig erkennen: Sowohl die Digitalisierung des kommunalen Sektors als auch die Diskussionen darüber sind noch lange nicht am Ende angekommen. Dabei geht es nicht nur um das Zusammenspiel zwischen Bund, Ländern und Kommunen, sondern vor allem auch um viele offene Fragen und Störfaktoren innerhalb von Verwaltungen, die der digitalen Transformation entgegenstehen.

Der Föderalismus ist mit Bezug zur Digitalisierung eher Bremsklotz als Gaspedal. Und doch wäre dies zu eindimensional, um eine Abschaffung bzw. Dysfunktion zu rechtfertigen. Machtverteilung als Schutz vor Machtmissbrauch, mehr Demokratie durch die Aufteilung des Gesamtstaates und eine Aufgabennähe durch den regionalen Bezug der staatlichen Organe (Subsidiaritätsprinzip) sind Vorteile der föderalen Strukturen. Die Devise lautet: Die Digitalisierung der kommunalen Verwaltung kann nur gelingen, wenn alle Verwaltungsebenen ihre partikulären Interessen hintenanstellen und die Stärken der föderalen Strukturen im Kollektiv nutzen. Top-Down-Vorgaben wie das Efa-Prinzip sind sinnvolle Impulse und wichtige Grundsteine. Jedoch können diese ohne die Akzeptanz der kommunalen Ebene und eine definierte Flexibilität – unabhängig vom kommunalen Selbstverwaltungsrecht gem. Art. 28,2 GG – nicht einfach über die kommunalen Verwaltungen übergestülpt werden.

Auf der Verwaltungsebene der Kommunen ist der digitale Rückstand – trotz oder gerade wegen der vorhandenen Arbeitsprogramme von Bund und Ländern – primär in den verwaltungsinternen Prozessen eklatant. Vielfach fehlt es an Personen, die das notwendige Know-how und die Kompetenzen haben (Nicht-Können), oder an der Motivation der Leitungsebene, die wenig öffentlichkeitswirksame Back-End-Digitalisierung zu forcieren (Nicht-Wollen). Ungeachtet der Bewertung von „Nicht-Können“ oder „Nicht-Wollen“ ist die Umsetzung der Back-End-Digitalisierung aus Sicht der Autoren ein eindeutiges „Müssen“.

Erkennen dies die kommunalen Verwaltungen nicht, können Krisen und externe Einflüsse (z. B. die Corona-Pandemie, anstehender Fachkräftemangel) den Verwaltungsapparat vor weitere ungelöste Herausforderungen stellen. Das digitale Back-End könnte der Faktor sein, diese unvorhersehbaren Auswirkungen verwaltungsintern abzuschwächen oder gänzlich zu kompensieren.

3. THESENPAPIER

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	34
Überblick über die 3 Thesen	36
These 1.	37
These 2	41
These 3	44
Fazit	47
Abschließende Anmerkung der Autoren	48

Einleitung

Auf welchem Level sich deutsche Kommunalverwaltungen hinsichtlich der Digitalisierung befinden und wie es zu diesem Stand kam, war Fokus der ersten beiden Thesenpapiere. Beginnend beim längst notwendigen organisatorischen Wandel wird der Handlungsbedarf zur Umsetzung der digitalen Transformation deutlich. Weitere Ursachen, die unter anderem mit dem in Deutschland bestehenden Föderalismus begründet werden können, zeigen den Aufholbedarf der Kommunen. Fehlendes technisches Know-how sowie eine starre Organisationskultur bis hin zur Argumentation, das Onlinezugangsgesetz (OZG) entspräche eher einem Fassadenanstrich und vernachlässige Back-End-Digitalisierungsvorhaben, sind letztlich die Gründe für das nur langsame Vorschreiten der digitalen Transformation in der öffentlichen Verwaltung.

Zu Beginn des Jahres 2023 wurde Bilanz zum OZG gezogen. Das Ergebnis: Auch das OZG konnte nicht den gewünschten Digitalisierungsschub bewirken. Dies führte unter anderem zu einem neuen Eckpunkteplan des Bundesministeriums des Inneren (BMI). Das OZG 2.0 soll nun einen neuen Ansatz für die digitale Transformation der Kommunen ermöglichen. Dabei wird aus politischer Sicht auch davon gesprochen, dass Bürger:innen einen Rechtsanspruch auf digitale Verwaltung erhalten und Kommunen bei Nichteinhaltung mit Sanktionen belangt werden können.

Im dritten und letzten Thesenpapier richten wir auf Basis der ersten beiden Thesenpapiere aus der Reihe „Digitaler Rückstand in deutschen Kommunen“ den Blick nach vorne. Ziel ist es, potenzielle Lösungsansätze darzustellen und eine Diskussionsgrundlage zu bieten, wie Kommunen den digitalen Wandel proaktiv gestalten und erfolversprechend umsetzen können. Dazu werden drei Thesen diskutiert, die von verschiedenen Expert:innen aus dem öffentlichen Sektor beantwortet wurden. Sicherlich entsprechen diese keinesfalls einer perfekten Lösung. Vielmehr soll damit eine Diskussion mit den Interviewpartner:innen angeregt werden, um Handlungsperspektiven zu beleuchten und neue Erkenntnisse und Blickwinkel zu erlangen.

Die smart verwaltete Kommune: Zwischen Modernisierung, kulturellem Wandel und prozessgetriebener Digitalisierung

Überblick über die 3 Thesen



THESE 1:

Die smart verwaltete Kommune beschäftigt einen digitalen Lotsen. Diese Person versteht das Geschäftsmodell „öffentliche Verwaltung“ und kann bisherige Einzelmaßnahmen in ein ganzheitliches Digitalisierungskonzept überführen.

THESE 2:

Die smart verwaltete Kommune ist ein attraktiver Arbeitgeber für „Digital Natives“. Eine dynamische Arbeitskultur, Agilität und moderne Arbeitsplätze sind nicht die erzwungene Antwort auf eine Pandemie, sondern Alltag.

THESE 3:

Die smart verwaltete Kommune digitalisiert nicht starr, sondern transformiert.

THESE 1

Die smart verwaltete Kommune beschäftigt einen digitalen Lotsen. Diese Person versteht das Geschäftsmodell „öffentliche Verwaltung“ und kann bisherige Einzelmaßnahmen in ein ganzheitliches Digitalisierungskonzept überführen.

Unter einem digitalen Lotsen versteht man eine Person, die sich grundsätzlich eigenmotiviert mit Digitalisierungsthemen beschäftigt. Ziel dieser Lotsen ist es, Digitalisierung für andere Mitarbeitende greifbarer zu machen. Sie kümmern sich darum, digitale Themen bzw. Projekte zu steuern und sie für ihre Kolleginnen und Kollegen effizient und verständlich zu etablieren. Solche Lotsen müssen laut Definition nicht zwingend Expert:innen oder Manager:innen entsprechen, sondern können auch Mitarbeiter:innen aus den eigenen Reihen sein. Wichtig ist hierbei, dass sie auf diese Tätigkeit fokussiert und von der Hierarchie unabhängig agieren. Dazu muss auch eine Kommunikationsplattform geschaffen werden, durch die sie Änderungen kommunizieren und final durchsetzen dürfen.¹

Die Idee der digitalen Lotsen ist hierbei nicht neu. Es gibt bereits einige Kommunen, die diese Position besetzt haben. Im Zuge des Förderprogramms „Digitales Rathaus“ übernimmt zum Beispiel der Freistaat Bayern 80 % der Kosten des „Grundkurs Digitallotse“ für Mitarbeiter:innen pro Gemeinde, pro Landkreis und pro Bezirk. Das Land Sachsen wiederum führte bereits 2021 über den „Fördervertrag zur Umsetzung des Konzepts der Digital-Lotsen-Sachsen“ Lotsen ein, um die sächsischen Kommunen bei digitalen Projekten zu unterstützen und zusätzlich ihr Wissen über Schulungen und Best-Practice-Ansätze nachhaltig zu etablieren. Das langfristige Ziel ist ein Basisnetzwerk für Digitalisierung. Aktuell sind die Verantwortlichen mit dem Projekt zufrieden, das deshalb Anfang 2023 um zwei Jahre verlängert wurde.^{2,3} Auch das Land Baden-Württemberg blieb diesbezüglich nicht untätig und gründete die „Digitalakademie BW“, mit der das Multiplikatoren-Programm „Kommunale Digitallotsen“ geschaffen wurde. So sollen aus den Kommunen heraus digitale Kompetenzen und Eigenverantwortung mittels Schulungen und Vernetzungsevents gestärkt werden.

¹ www.konstanz.de/digital/digitallotsen

² www.kommune21.de/meldung_36626

³ www.kommune21.de/meldung_40615

STIMMUNGSBILD DER BEFRAGTEN

Zustimmung | Ablehnung

Diese erste These bewirkte bei den Befragten ein gemischtes Stimmungsbild aus Zustimmung und Ablehnung. Grundsätzlich stellen digitale Lotsen für viele Interviewpartner:innen eine durchaus plausible Möglichkeit dar, um Digitalisierung in Kommunen sinnvoll umzusetzen.

Dabei sollte dieser Lotse gewisse Fähigkeiten besitzen. Einerseits muss er Verwaltungen, deren Mitarbeiter:innen und Arbeitsweisen kennen. Andererseits benötigt er eine Bandbreite an digitalen Skills und Know-how, um digitale Projekte einführen und auch pflegen zu können. Idealerweise sollte er vor der Einführung von digitalen Systemen die aktuellen Verwaltungsprozesse genau unter die Lupe nehmen und bei Bedarf anpassen können. Doch gerade diesen Punkt sehen viele Befragte kritisch. Das Durchsetzungsvermögen der Lotsen ist oft begrenzt – stehen sie doch häufig hierarchischen Strukturen gegenüber, die eine Veränderungsbereitschaft beeinträchtigen können.



„Ja, es braucht Personen, die koordinieren und kanalisieren. Aber trotzdem benötigen wir je Amt mindestens eine Person, die aktiv Prozesse untersuchen darf und kann. Wir haben z. B. drei Digitallotsen, die jedoch eher passiv agieren.“

Steffen Greiner, Verwaltungsdigitalisierung der Stadt Nürtingen

In der Praxis muss die Stelle des Digitallotsen größtenteils geschaffen oder gerade bei kleineren Verwaltungseinheiten intern besetzt werden. Viele Befragte betonen, dass deren Aufgabengebiet ausschließlich diesem Themenbereich angehören soll, damit ihr Fokus auf der zentralen Steuerung der smarten Verwaltung und darin inbegriffenen digitalen Projekten liegt. „Zentralität“ ist dabei ein häufig gefallenes Stichwort. Denn eine Digitalisierungsstrategie, die nicht einheitlich und gleichmäßig durchgesetzt wird, hat von Beginn an schlechte Voraussetzungen und geringe Chancen auf Erfolg. Außerdem wünschen sich einige Befragte dafür sogar ein ganzes Projektteam und nicht nur eine einzelne Person. Im Idealfall könnte so zum Beispiel jedes Amt einen eigenen digitalen Lotsen besitzen, der innerhalb eines Teams mit den anderen Lotsen agiert und so die Digitalisierung einheitlich koordiniert. Die anderen Lotsen sind

umgekehrt für ihren eigenen Teilbereich zuständig. Dieses Konzept gleicht der Stellenbeschreibung von sogenannten „Programmleiter:innen“, die primär in der freien Marktwirtschaft zu finden sind. Sie sind für die Koordination und Organisation von Bündelungen interner Programme und Projekte in einem Unternehmen zuständig, überwachen dabei alle Prozesse und Abläufe der verschiedenen Teams und tragen Sorge für deren Kommunikation.



„Verwaltungsdigitalisierung ist eine Querschnittsaufgabe, die alle Bereiche betrifft. Entsprechend sollte sie sich in allen Bereichen mit Stellenanteilen wiederfinden und zentral koordiniert werden“

Jonas Bender, Digitalisierungsbeauftragter der Stadtverwaltung Bad Dürkheim

Für den Großteil der Befragten entspricht das Konstrukt der digitalen Lotsen mehr einer Wunschvorstellung, die in der Realität einige Zweifel auslöst. Zunächst kommt die Frage auf, woher dieses Personal bezogen werden soll. Denn wie im zweiten Thesenpapier bereits thematisiert wurde, stellt der öffentliche Sektor – vor allem aus Sicht der Generation der Digital Natives – nicht unbedingt die attraktivsten Arbeitsplätze. Zuletzt ist die Schaffung der Stelle eines Digitallotsens vor allem für kleinere Kommunen aus finanzieller Sicht eine Hürde.



„Die Erfahrung zeigt, dass solche Konzepte am Geld und den fehlenden Stellen scheitern“

Heike Kibelka, CAFM Admin beim Eigenbetrieb Immobilienmanagement Darmstadt

Um den Anforderungen eines solchen Lotsens gerecht werden zu können, ist die Bildung eines interdisziplinären Teams aus internen Mitarbeiter:innen, einem digitalen Lotsen und einem externen Akteur ein denkbarer Ansatzpunkt. Der digitale Lotse trägt hierbei die Verantwortung für die digitalen Prozesse seiner Verwaltung. Er koordiniert digitale Projekte und bildet das Bindeglied zwischen der Führungsebene, den externen Akteuren, der internen Belegschaft sowie der IT.

Die internen Mitarbeiter:innen sind diejenigen, die in ihrem Arbeitsalltag die einzelnen Fachprozesse ausführen und am besten kennen. Sie überblicken deren Aufbau und wissen, wo potenzielle Schwächen zu finden sind.

Die externen Akteur:innen liefern das Know-how hinsichtlich der Prozessoptimierung. Sie kennen die wirkungsvollen Standards des Prozessmanagements und begleiten die Aktivitäten beratend. Darüber hinaus bringen sie organisatorisches und rechtliches Fachwissen für Digitalisierungsthemen im öffentlichen Sektor mit. Durch das Zusammenspiel aus internem Prozess- und Fachwissen, einer ganzheitlichen Koordinierung und objektiv beratender Instanz mit prozessorientiertem und technischem Know-how kann digitale Transformation erfolgreicher und nachhaltiger umgesetzt werden.



„Entweder übernimmt ein bereits bestehender Mitarbeiter diese Aufgabe oder ein externer Partner führt die Rolle des digitalen Lotsen für die Verwaltung aus. Das könnte beispielsweise ein Rechenzentrumspartner oder ein Consultinghaus für die Verwaltung übernehmen.“

Michael Gotthart, Teamleitung Consulting Österreich, Axians Infoma AT GmbH

THESE 2

Die smart verwaltete Kommune ist ein attraktiver Arbeitgeber für „Digital Natives“. Eine dynamische Arbeitskultur, Agilität und moderne Arbeitsplätze sind nicht die erzwungene Antwort auf eine Pandemie, sondern Alltag.

Mit der These definieren die Autoren ein aus ihrer Sicht anzustrebendes Zielbild der smart verwalteten Kommune. Der Fokus liegt hierbei nicht auf fachlichen Inhalten, wie z. B. ob Akten nun digital oder analog archiviert und gepflegt werden. Vielmehr verdeutlicht die These eine grobe Zusammenfassung, was den Charakter eines attraktiven Arbeitgebers ausmacht. Sicherlich spielt der monetäre Faktor immer eine Rolle und wird in diversen Umfragen – auch sektorübergreifend – als Entscheidungshilfe genannt. Jedoch gewinnen vor allem bei den „Digital Natives“ Faktoren wie Work-Life-Balance, Flexibilität und Verwirklichung eine immer größere Bedeutung. Man übt einen Beruf nicht nur aus, um seinen Lebensunterhalt zu finanzieren. Sondern die Arbeit wird zunehmend als wichtige Lebenszeit betrachtet. Ein angenehmes Arbeitsumfeld gewinnt daher stetig an Bedeutung. Was dieses Umfeld unter anderem attraktiv macht, ist eine proaktive und keine reaktive Kultur. Damit verbunden ist ein Arbeitsumfeld, das sich nicht nur verändert und digitalisiert, weil es durch externe Einflüsse oder Krisen dazu gezwungen wird. Vielmehr geht es um ein Arbeitsumfeld, das insbesondere auf digitale Änderungen flexibel und dynamisch reagieren und – bezogen auf Attraktivität und Progressivität – mit der Industrie mithalten kann.

STIMMUNGSBILD DER BEFRAGTEN

Zustimmung

Grundsätzlich stimmen die Befragten dieser These zu und unterstreichen dabei, dass dies ein durchaus gewünschter Zielzustand ist. Dennoch sind sich alle darin einig: Das ist nicht von heute auf morgen umsetzbar. Teilweise zweifeln sie sogar an, ob deutsche Kommunen diesen Zustand überhaupt jemals erreichen können. Zu den maßgeblichen Faktoren gehören für die Befragten dabei sowohl die Gesetzesvorgaben und Restriktionen für Kommunen als auch die Strukturen in der eigenen Verwaltung.

Bereits im zweiten Thesenpapier wurden Kommunen als Arbeitgeber in Bezug auf die Generation der Digital Natives thematisiert und diskutiert. Die am Arbeitsmarkt herrschenden Bedingungen zeigen einen deutlichen Arbeitnehmermarkt. Dieser führt zu Fachkräftemangel und macht auch vor den Kommunen nicht halt. Die Situation wird sich durch den demografischen Wandel in Zukunft noch verstärken.⁴ Vor allem jüngere Arbeitnehmer der Generation Digital Natives, die aktuell und künftig einen nicht unwesentlichen Anteil an Arbeitssuchenden ausmachen, haben gewisse Ansprüche an heutige Arbeitgeber. Dazu zählen zum Beispiel Anforderungen an die Arbeitsumgebung, ein junges Kollegium, Flexibilität in den Arbeitszeiten, Möglichkeiten von Homeoffice, aber auch die Nutzung von digitalen Technologien in den Arbeitsabläufen. Diese Erwartungen stellen für viele, vor allem kleine Kommunen, noch eine Herausforderung dar.

⁴ Wie der öffentliche Sektor den Mangel an digitalen Fachkräften meistern kann“ McKinsey & Company; Bright, Leonard, and Cole Blease Graham. 2015. Why Does Interest in Government Careers Decline among Public Affairs Graduate Students? Journal of Public Affairs Education 21(4): 575- 94.



„Ich denke auch, dass diese These das große Ziel jeder Digitalisierungsmaßnahme sein sollte. [...] Leider wird von der „älteren Generation“ immer noch versucht, eingestaubte Werte um jeden Preis aufrechtzuerhalten.“

Cara Kühn, Digitalisierungsbeauftragte der Stadt Wolfenbüttel

Kommunen besitzen ein Imageproblem. Doch woran liegt das? Die grundlegende Struktur mit starken Hierarchien sowie strenge rechtliche Vorgaben für Verwaltungsakte haben eher einen abschreckenden als sicherheitsstiftenden Charakter. Hier schließt sich das bestehende Leistungsprinzip an. „Jahre im Amt“ sind im Vergleich zur Industrie weiter ein starker Karrieretreiber. Schnelle Karrieresprünge sind daher eher die Ausnahme, erfahren jedoch eine Trendwende. Dadurch haben verstärkt jüngere Personen Amtsleitungen inne.

Nichtsdestotrotz punktet der öffentliche Sektor mit einigen Kriterien, die ihn zu einem attraktiven Arbeitgeber machen: Es gibt ein sicheres Gehalt mit zusätzlicher Besoldung bei der Verbeamtung, der Arbeitsplatz ist krisenresistent, es herrscht eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Sozialleistungen sowie Altersvorsorgeleistungen sind hervorragend.

Letztlich scheint jedoch wieder das übergreifende Thema der Prozesse den Hauptausschlag zu geben – ein Thema, das uns im Laufe aller Thesenpapiere immer wieder begegnet ist. Egal, ob es um interne, externe, Recruiting- oder sonstige Prozesse geht, müssen all diese Abläufe stetig kontrolliert, analysiert und bewertet werden.

Ohne Zweifel versuchen viele Kommunen etwas dagegen zu tun, indem sie die Aufmerksamkeit auf Digitalisierungsprojekte legen und Veränderungen anstoßen. Aus Sicht der Befragten sind diese jedoch eher Stückwerk mit dem Ziel, viele kleine Probleme in den Hintergrund zu rücken, anstatt ganzheitlich und strategisch vorzugehen – auch wenn dann der Leuchtturm durch die Bürger:innen nicht zu erkennen ist.

„Leuchtturmprojekte verschleiern, dass andere Projekte schlecht laufen.“

Interviewpartner aus der städtischen Verwaltung

THESE 3

Die smart verwaltete Kommune digitalisiert nicht starr, sondern transformiert.

Von einer starren Digitalisierung ist die Rede, wenn eine Kommune zum Beispiel auf rechtliche Vorgaben der Landesebene nur sporadisch reagiert, analoge Prozesse einfach nur digital abbildet, ohne zu berücksichtigen, ob eine Umsetzung in dieser Art und Weise sinnvoll ist. Bereits im ersten Thesenpapier wurde dies angesprochen. Das Ergebnis sind mangelhafte und notdürftige digitale Prozesse. Eine erfolgreiche digitale Transformation geht darüber hinaus. Hierbei handelt es sich um einen kontinuierlichen Prozess, bei dem Technologien ständig weiterentwickelt und Prozesse agil angepasst werden. Digitale Transformation ist mehr als nur das Verwenden von neuartigen Softwaresystemen oder Technologien. Es geht nicht nur darum, bestehende Vorgehensweisen digital abzubilden oder den aktuellen Arbeitsablauf partout in einen digitalen zu überführen – egal, ob dadurch eine Verbesserung der Ist-Situation entsteht oder nicht. Entscheidend ist eine grundlegend andere Denk- und Handlungsweise. Es muss vor der Einführung der Digitalisierung das Fundament geschaffen werden, damit Technologien und Prozesse miteinander vereinbar sind und so letztlich der Nutzen für alle Parteien gegeben ist.

STIMMUNGSBILD DER BEFRAGTEN

Zustimmung

Die Befragten stimmten auch dieser These in den meisten Fällen zu. Ähnlich wie bei den beiden anderen Thesen zeichnet sich hier ein wiederkehrendes Bild ab. Eine einheitliche digitale Transformation wünschen sich alle Befragten. Die tatsächliche Umsetzung jedoch ist mit viel Skepsis verbunden und Argumente vorheriger Thesen tauchen auch hier wieder auf.

„[Digitale Transformation] wäre wünschenswert. Dafür benötigt es aber Manager in Kommunen, die Transformation können und nicht stumpf Vorgaben von oben abarbeiten.“

Interviewpartnerin aus dem Bereich Public Sector Consulting

Einige Befragte erkennen dabei die Bedeutung einer erfolgreichen digitalen Transformation an. Auch wird klar, dass eine Umsetzung nur schwer einen Nutzen erzielen kann, wenn nicht alle an einem Strang ziehen. Um erfolgreich zu transformieren, benötigt es nicht nur Technologien oder angepasste Prozesse, sondern auch eine gewisse Eigenmotivation und Partizipation aller Beteiligten.



„Digitalisierung bedeutet ja im Grunde nur die Umwandlung von analogen in digitale Medien. Der eigentliche größere Teil der digitalen Transformation inklusive Change Management ist viel aufwändiger, aber auch bedeutsamer. Denn die funktionierende Digitalisierung setzt motivierte Mitarbeitende voraus, die Lust haben, sich mit der Digitalisierung zu beschäftigen und sich in die Umsetzung einbringen.“

Cara Kühn, Digitalisierungsbeauftragte der Stadt Wolfenbüttel

Schließlich äußerten viele auch, dass die digitale Transformation keinesfalls eine isolierte Herausforderung ist, die jede Kommune selbst bewältigen muss. Wichtig ist, dass Kommunen die interkommunale Zusammenarbeit stärken. Sie sollten einander unterstützen und sich gerade in Bezug auf Digitalisierungsthemen austauschen. Dazu ist es auch notwendig, sich hin zu einer Standardisierung der Prozesse zu orientieren. So können Erfahrungen und Nutzensvorteile mithilfe von Transparenz und Vergleichbarkeit für alle greifbarer gemacht werden.



„Aus bewährten und effizienten Konzepten kann man sich natürlich Ideen und Tipps für eine praktikable Umsetzung in der eigenen Gemeinde holen. Daher ist auch ein regelmäßiger Austausch mit anderen Verwaltungen sinnvoll, um zu sehen, wie andere mit gewissen Fragestellungen umgehen.“

Michael Gotthart, Teamleitung Consulting Österreich, Axians Infoma AT GmbH

FAZIT

Das dritte Thesenpapier beleuchtet mit seinen drei Thesen Lösungsansätze, wie Kommunen in Zukunft zu smarten digitalen Verwaltungsapparaten werden können. Die Reaktionen der Befragten zeigen – auch thesenpapierübergreifend – ein homogenes Gesamtbild und konzentrieren sich auf die nachfolgend aufgezeigten Eckpunkte.

Die Rekrutierung von Personal in den Verwaltungen weist seit geraumer Zeit einen negativen Trend auf. So gelingt es nur begrenzt, notwendige qualifizierte Fachkräfte mit adäquatem digitalem Know-how zu gewinnen. Des Weiteren wird der Faktor Handlungs- und Entfaltungsspielraum, in dem kommunale Verwaltungen agieren, häufig als Eckpunkt genannt. Dieser ist aufgrund gesetzlicher Rahmenbedingungen im Vergleich zum industriellen Sektor strikter reguliert. Aber auch veraltete hierarchische Strukturen sind eher Bremse als Motor für schnelle und flexible Anpassungen an Veränderungen. Als potenzieller Lösungsansatz wurde dabei der digitale Lotse aufgezeigt. Anzumerken ist hierbei jedoch, dass diese Person als Teil der bestehenden Strukturen meist nicht die notwendige Distanz für größere Veränderungen aufweist. Bestehende Prozesse werden dann nicht transformiert, sondern nur starr ins Digitale umgewandelt. Dies führt zurück auf eine zentrale Aussage der vorherigen Thesenpapiere: Ein mangelhafter Prozess wird nicht gut, indem man ihn digitalisiert.

Die Konsequenzen aus diesen Punkten lassen sich nicht ignorieren. Der öffentliche Sektor zeigt auf dem Weg zur digitalen Transformation weiterhin Handlungsbedarf. Gesetzliche Vorgaben wie das OZG oder Förderprogramme wie von der Digitalakademie BW bieten einige gute Ansätze, schaffen jedoch nur bedingt eine Veränderung. Doch gerade die Digitalisierung des öffentlichen Sektors bietet eine große Chance, als Innovationstreiber den kommunalen Herausforderungen im Sinne der Bürger:innen gerecht zu werden.

ABSCHLIESSENDE ANMERKUNG DER AUTOREN

Gemeinsam, aktiv und progressiv sind die Schlagworte, die wir im Projekt #smartverwalten als Grundlage verstehen, den digitalen Rückstand abzubauen und vor allem Lösungen zu finden, anstatt lediglich darüber zu philosophieren. In kontinuierlichen Schritten gehen wir mit unseren Kund:innen, unter Einbezug aller Ebenen – auch der Führungsebene – gemeinsam den #smartverwalten-Weg. Die Axians Infoma bietet sowohl die passenden Softwareprodukte zur Digitalisierung von verwaltungsinternen und bürgernahen Prozessen als auch die Branchen- und Projektkompetenz für die clevere Umsetzung von Digitalisierungsprojekten.

Ein Lösungsansatz des Teams #smartverwalten basiert auf der initialen Visualisierung von Verwaltungsprozessen. Methodisch bedient sich das Team #smartverwalten an den Instrumenten des Geschäftsprozessmanagements.

Hierbei werden Prozesse in Kommunen identifiziert, visualisiert und analysiert. Ziel ist es, das operative Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung zu etablieren. Die Grundlage stellt die initiale Ist-Aufnahme des Status quo der Fachprozesse dar. So soll das abteilungsübergreifende Prozesswissen in Kommunen gestärkt und nachhaltig für künftige Mitarbeiter:innen zugänglich gemacht werden. Im Rahmen der Prozessanalyse werden anschließend Schwachstellen identifiziert und sukzessiv Optimierungspotenziale erarbeitet mit dem Ziel eines gemeinsam abgestimmten Soll-Prozesses. Die hieraus resultierenden Vorteile weisen ein gesenktes Konfliktpotenzial durch eindeutig geregelte Verantwortlichkeiten auf, sorgen für eine gesteigerte Anpassungsfähigkeit an neue rechtliche und technologische Vorgaben und führen zu einem effizienteren Ressourceneinsatz.

Digitale, transparente und vor allem akzeptierte Prozesse innerhalb der föderalen Strukturen als Antwort auf den Fassadenanstrich des OZG und Lösung des anstehenden Fachkräftemangels.

axians

Axians Infoma GmbH
Hörvelsinger Weg 21 – 89081 Ulm
Tel.: +49 731 1551-0 – Fax: +49 731 1551-555
www.axians-infoma.de

