

Kommentierung

Kommentierung der »Kommunalstudie 2022«
des Bundesministeriums für Wirtschaft und
Klimaschutz

Zusammenfassung

Die Kommunalstudie 2022 beschreibt einen ungebrochenen Digitalisierungstrend in deutschen Kommunen. Aus unserer Sicht belegt die Studie jedoch strukturelle Mängel bei der Entwicklung von Smart Cities und Smart Regions. Von einer „positiven Bilanz mit Strahlkraft“ (Kommunalstudie 2022, S. 20) kann daher nicht die Rede sein. Entscheidend ist aus unserer Sicht die Aufnahme der Geschwindigkeit bzw. Skalierung der Digitalisierung von Kommunen, wofür es einem größeren politischen Willen und besserer Strukturen bedarf. Dazu zählen a) die rasche Berücksichtigung des Klimawandels sowie der Cybersicherheit, b) eine neue Fördermittelpraxis, c) die Förderung von Smart City/Region Use Cases im Rahmen von GAIA-X, d) ausreichend finanzielle Mittel, Investitionen zu tätigen und Fachpersonal zu gewinnen sowie e) die Berücksichtigung von Startups im Rahmen von Vergabeverfahren.

Einleitung

Zum vierten Mal in Folge hat die Initiative Stadt.Land.Digital im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz die „Kommunalstudie“ veröffentlicht. Die Studie befasst sich mit der Entwicklung sowie der Umsetzung der Digitalisierung in deutschen Städten und Gemeinden.

Grundsätzlich bezeichnet die Studie den Digitalisierungstrend in Gemeinden und Regionen als ungebrochen und bescheinigt eine positive Entwicklung der Digitalisierung deutscher Kommunen. Durch die gesetzliche Vorgabe der Umsetzung des Onlinezugangsgesetz bis 2022 sowie der COVID-19-Pandemie bestand in den vergangenen zwei Jahren ein durchaus großes politisches und öffentliches Interesse an der Digitalisierung der Kommunen. Dieser positiven Bewertung stehen weitere Erhebungen gegenüber, wie der soeben veröffentlichte Digital Economy and Society Index (DESI-Index) der Europäischen Kommission. Im allgemeinen DESI-Ranking 2022 erreicht Deutschland lediglich Platz 13 und ist damit im Mittelfeld der 27 EU-Staaten.¹ In der Kategorie digitale öffentliche Dienste wiederum belegt Deutschland Platz 18 und liegt damit unterhalb des Durchschnitts, wenngleich eine Verbesserung im Vergleich zu den Vorjahren bestand.² Diese unterschiedlichen Erhebungen und Ergebnisse geben Anlass, die Schlussfolgerungen der Kommunalstudie 2022 genauer zu betrachten.

Wie bereits in der Kommunalstudie 2019 zeichnet die aktuelle Studie ein überaus positives Bild der digitalen Transformation deutscher Kommunen und Regionen. Dennoch können wir der überaus positiven Interpretation der Entwicklung der digitalen und vernetzten Kommunen leider nicht folgen. Weit eher zeigt die Kommunalstudie 2022 auf, dass weiterhin erhebliche Defizite bei der Umsetzung umfangreicher Digitalisierung im Sinne einer Smart City und Smart Region bestehen. Im Vergleich zu hohen politisch formulierten Zielsetzungen von Bund und Ländern erfolgt die digitale Transformation weiterhin zu träge. Die Studie belegt erneut strukturelle Defizite bei der Smart City-Entwicklung in Deutschland.

¹ Der DESI-Index wird jährlich in den vier Politikbereichen 1. Digitale Kompetenzen, 2. Konnektivität, 3. Integration der Digitaltechnik und 4. Digitale öffentliche Dienste erhoben.

² European Commission, 2022, Digital Economy and Society Index (DESI) 2022, S. 66.

61%

Der Kommunen sehen sich selbst als Nachzügler in Sachen Digitalisierung

(Bitkom Research 2020)

Die Kommunalstudie kommt zu mehreren Schlussfolgerungen, die im Einzelnen betrachtet werden.

Einzelaspekte

Digitalisierungsstrategien

Erstmals seit Start der Kommunalstudie, liegt der Anteil der Kommunen, die über eine ausgearbeitete Digitalisierungsstrategie verfügen, bei mehr als 25 Prozent. Der Anteil der Kommunen, die über keine Digitalisierungsstrategie verfügen und auch keine planen, stagniert hingegen seit 2019 bei 20 Prozent. Schwerpunkte von kommunalen Digitalisierungsstrategien sowie der Umsetzung liegen laut der Kommunalstudie bisher auf der Umsetzung von Leistungen des Onlinezugangsgesetz (Verwaltungsdigitalisierung) sowie dem Ausbau von Breitband und WLAN-Netzen. In 92 Prozent der Digitalstrategien wird das Thema Verwaltung adressiert, in 56 Prozent das Thema Öffentliche Sicherheit und Katastrophenschutz sowie in 46 Prozent der Digitalstrategien das Thema Datenplattformen und -strukturen.

Einschätzung: Das Thema Klimawandel wird laut Kommunalstudie in der Hälfte der Kommunen zumindest in Einzelaspekten betrachtet. Zugleich belegt die Studie im Detail, dass Umwelt und Nachhaltigkeit (13 Prozent), Energieerzeugung und -versorgung (19 Prozent), Verkehr und Mobilität (22 Prozent) sowie Wasserversorgung (24 Prozent) in nur wenigen Fällen Teil der Digitalisierungsstrategien sind. Angesichts der aktuellen Herausforderungen durch den Klimawandel sowie die Klimafolgenanpassung erscheinen diese Werte als zu gering. Steigerungsbedarf sehen wir ebenso bei dem Thema Cybersicherheit, das bei lediglich 39 Prozent der Strategien Berücksichtigung findet. Angesichts dieser Herausforderungen sollten sich aus unserer Sicht alle Kommunen bis 2024 intensiv mit den Herausforderungen des Klimawandels als auch der Cybersicherheit befassen und entsprechende Vorkehrungen treffen (Klimafolgenanpassung sowie Aufbau von Organisationsstrukturen und Prozessen zur Cybersicherheit).

Die Erkenntnisse der Studie belegen zudem einen starken Verwaltungsfokus in der digitalen Transformation der Kommunen. Das Prinzip der Smart City umfasst jedoch die Verbindung unterschiedlicher gesellschaftlicher Sektoren wie Mobilität, Bildung, Gesundheit und Infrastruktur, was in den Strategien stärker Berücksichtigung finden sollte. Sowohl die Erstellung von Strategien als auch die Umsetzung der Digitalisierung erfolgt weiter zu langsam, wodurch der Unterschied zwischen öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen noch größer wird.

Während die Kommunalstudie 2019 noch Ergebnisse je unterschiedlicher Größenklassen von Kommunen aufwies, verzichtet die Studie in diesem Jahr auf Ergebnisse je Größenklassen. So lässt die Studie leider keine Erkenntnisse zu, ob sich ländliche Regionen, kleine und größere Kommunen unterschiedlich entwickeln.

76%

der Deutschen möchten mit Behörden digital kommunizieren.

(Bitkom Research 2022)

Startups im Rahmen von kommunalen Projekten

Die Kommunalstudie widmet sich auch der Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und Unternehmen. Knapp die Hälfte der Kommunen hatte Schwierigkeiten, passende Angebote auf ihre Ausschreibungen zu erhalten. Hingegen haben lediglich 7 Prozent der Kommunen Aufträge für IT-Dienstleistungen an Startups vergeben. Die Beauftragung von Startups wird als komplex beschrieben, ebenso sei deren Zuverlässigkeit schwer zu bewerten. Weitere Hürden in der Zusammenarbeit sei die Erstellung von Leistungsbeschreibungen für Startups sowie die Bewertung von Angeboten anhand klassischer Vergabekriterien. Die größte Hürde liege jedoch in der Zusammenarbeit im Rahmen des Vergabe-Prozesses.

Einschätzung: Durch stärkere Berücksichtigung von Startups bei der Vergabe öffentlicher Aufträge profitieren Staat und Wirtschaft. Zum einen bieten Startups die Chancen, mehr Innovation in den öffentlichen Sektor zu bekommen und andererseits profitieren Startups von der öffentlichen Hand als Kunde, die zugleich größter IT-Einkäufer in Deutschland ist. Die Bundesregierung muss daran arbeiten, die Hürden in der Zusammenarbeit und Beauftragung mit Startups abzubauen. Im Detail bedeutet dies: 1. Die Wirtschaftlichkeitskriterien (Nachweis der Jahresabschlüsse der letzten drei Jahre, Mindestumsatz, Projektreferenzen, ...) lassen eine Zusammenarbeit häufig nicht zu, weshalb Wirtschaftlichkeitskriterien und die Anzahl von Projektreferenzen verhältnismäßig angesetzt werden sollten. Dies sollte auch für die notwendigen Berichte und Nachweise im Rahmen von Förderprojekten gehen, auf die sich Kommunen in Zusammenarbeit mit Startups bewerben. Zudem sollte die „Mittelstandsklausel“ stärker genutzt werden. 2. Durch die Einführung der zentralen Vergabeplattform KOINNO haben mehr Startups die Möglichkeit, sich auf öffentliche Aufträge zu bewerben. 3. Die KOINNO sollte Trainingsangebote für Beschaffer anbieten, damit diese sensibilisiert werden für innovative Vergabeverfahren. Ebenso sollte es Trainingsangebote für Startups zu öffentlichen Ausschreibungsverfahren geben.

Fördermittelpraxis

Bei der Finanzierung der Digitalisierung wird besonders auf eigene Mittel (91 Prozent) und Landesmittel (61 Prozent) zurückgegriffen. In 41 Prozent der Kommunen werden Bundesmittel verwendet. Seit 2019 ist die Zahl der Kommunen, die externe Finanzierungsquellen nutzt, zurückgegangen, wohingegen der Anteil der Kommunen mit einsetzenden Haushaltsmitteln gestiegen ist. Der zu hohe Aufwand bei der Fördermittel-Beantragung sowie mangelnde Transparenz der Angebote werden als große Schwierigkeit benannt.

Einschätzung: Wie in der Kommunalstudie treffend benannt, kann es als positives Signal interpretiert werden, dass Kommunen zunehmend Eigenmittel verwenden. Dies kann als Zeichen bewertet werden, dass Investitionen in digitale Infrastruktur eine zunehmende Rolle im kommunalen Haushalt spielen. Es bedeutet auch, dass Kommunen stärker neue Finanzierungsmodelle nutzen. Zugleich liegt die Vermutung nahe, dass Kommunen aufgrund der Komplexität, des Aufwands oder gar infolge von Resignation gegenüber Antragsprozessen auf die Beantragung von Fördermitteln

verzichten. Einmal mehr zeigt dies, dass es einer abgestimmten Fördermittelstrategie von Bund und Ländern bedarf, die sich an den Bedarfen der Kommunen orientiert.

Personal als entscheidender Faktor

Fehlende personelle Ressourcen werden von 80 Prozent der Kommunen als eine der größten Herausforderungen angegeben. Kommunen, die über keine Digitalstrategie verfügen, benennen vorwiegend die hohe Arbeitsauslastung mit alltäglichen Aufgaben als Grund, weshalb die Planung und Ausarbeitung von Digitalstrategien verhindert wird. Etwa ein Drittel der Kommunen verfügt über eine verantwortliche Stelle für die digitale Transformation in Form eines Chief Digital Officers bzw.

Digitalisierungsbeauftragten. Lediglich 14 Prozent der Kommunen (ohne zentrale Organisationseinheit) planen, diese Position zu schaffen.

Einschätzung: Dass lediglich ein Drittel der Kommunen über Digitalisierungsbeauftragte verfügen, ist angesichts zunehmender Digitalisierung von Kommunen eine kritische Entwicklung und schlicht zu gering. Zahlreiche Studien und Umfragen belegen ausdrücklich die hohe Bedeutung von zentralen Stellen für die Digitalisierung in Kommunen, bspw. in Form von Stabsstellen, Referaten oder CDOs. Diese sind wichtige Impulsgeber für die politische Leitung als auch für die Fachämter sowie von zentraler Funktion im Stakeholdermanagement der Kommune (Bürgerinnen und Bürger, Ämter, private sowie öffentliche Unternehmen, Zivilgesellschaft). Zudem gilt es, neben dem technischen Wandel den Kulturwandel in der Verwaltung zu begleiten. Die hohe Bedeutung des CDOs als Impulsgeber für die gesamte Kommune muss sich dabei auch in der Stellenbewertung ausdrücken, um die Funktion mit der notwendigen Kompetenz besetzen zu können. Wir fordern daher, dass Bund und Länder die Kommunen mit ausreichend finanziellen Mitteln für Investitionen und Fachpersonal unterstützen.

Datenplattformen und Cloud-Infrastrukturen

Laut der Kommunalstudie plant oder nutzt nicht einmal die Hälfte der befragten Kommunen Datenplattformen als Basis für Smart-City-Lösungen. Nur 12 Prozent der Kommunen nutzen Datenplattformen bereits, lediglich 8 Prozent der Kommunen befassen sich aktuell mit der Einrichtung einer Datenplattform. Knapp 30 Prozent der Kommunen planen hingegen eine Datenplattform. Dem gegenüber steht eine große Gruppe von 46 Prozent der befragten Kommunen, die über keine Datenplattform verfügen und auch keine Planung planen.

Einschätzung: Datenplattformen und Cloud-Infrastrukturen sind kritische Erfolgsfaktoren der Digitalisierung von Kommunen. Sie sind das Rückgrat der vernetzten Kommunen und dienen der Bündelung, Auswertung und Planung von Daten zu praktisch allen Themenbereichen – von der Mobilität, über die Verwaltung bis zur Energieversorgung. Die heutige und zukünftige Abwesenheit von Datenplattformen – ob in der Cloud, hybrid oder lokal – bei fast der Hälfte aller Kommunen verzögert weiterhin die Entwicklung von Smart Cities und Smart Regions, insbesondere wenn es um die Verknüpfung von Daten aus unterschiedlichen Domänen geht (Datenaustausch, Datenqualität, Verarbeitungsprozess, kollaborative explorative Datennutzung, Erkennung von Zusammenhängen). Auch stellt sich die

Frage, wie eine effiziente und umfassende Bereitstellung von Open Data ohne eine Datenplattform erfolgen soll. Zugleich ist die Anwendung von Datenplattformen erheblicher Baustein bei der Skalierung digitaler Städte und Regionen.

Datenplattformen sind wichtig für die Vermeidung von Datensilos innerhalb einer Kommune. Gelingt es zudem noch, strategische Leitplanken wie einheitliche Datenschnittstellen und Datenformate vorzugeben, wird sogar die Replizierbarkeit von digitalen Lösungen von einer Kommune zur nächsten erleichtert und die Fördermittel werden deutlich effizienter eingesetzt.

Gleichzeitig wird auch eine Datenplattform alleine das häufig praktizierte Silodenken und Entscheiden ohne vernünftige Datengrundlage nicht verhindern können, wenn sie nicht durch ausreichende Datenkompetenzen, eine datenoffene und innovative Datenkultur gepaart mit einer zuverlässigen Governance und die nötigen organisatorischen Rahmenbedingungen begleitet wird.

Hier können das Projekt Gaia-X sowie die Berücksichtigung der Kommunen als Anwender im Rahmen der Domäne Smart City/Smart Region von besonderer Bedeutung sein. Gaia-X kann das Vertrauen der öffentlichen Hand in Cloudinfrastrukturen und Datenplattformen stärken, da durch das Gaia-X-Framework die Einhaltung europäischer Sicherheits-, Transparenz-, und Datenschutzregeln garantiert werden soll.

Die Politik auf Bundes- und Landesebene sollte daher eine bessere Koordination der Förderprogramme und Förderprojekte im Themenfeld Smart City/Smart Region vornehmen. Es ist sicherzustellen, dass die entwickelten Lösungen auf andere Regionen übertragbar sind und nicht jedes Mal von vorne und neu entwickelt wird. Zentral neben der technologischen Komponente in den Projekten ist die Adressierung zahlreicher Fragen hinsichtlich Kultur, Kompetenz und Struktur. Schließlich ist die Zusammenarbeit zwischen den Stakeholdern ein kritischer Erfolgsfaktor. Mit anderen Worten: Eine wohltemperierte datengetriebene Organisation lässt sich nicht per Vergabeverfahren beschaffen.

Bitkom vertritt mehr als 2.000 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.

Herausgeber

Bitkom e.V.
Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartner

Michael Pfefferle | Bereichsleiter Smart City & Smart Region
T 030 27576-103 | m.pfefferle@bitkom.org

Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK Smart City & Smart Region

Copyright

Bitkom 2022

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.