Fraunhofer
IAO

FRAUNHOFER-INSTITUT FÜR ARBEITSWIRTSCHAFT UND ORGANISATION IAO

VERONIKA PROCHAZKA | NATHALIE WINGARTZ

INNOVATION UND DIGITALISIERUNG IN DEN KOMMUNEN UND LANDKREISEN BADEN-WÜRTTEMBERGS

Status Quo, Herausforderungen, Bedarfe, Handlungsempfehlungen

digitalakademie@bw

VERONIKA PROCHAZKA | NATHALIE WINGARTZ

INNOVATION UND DIGITALISIERUNG IN DEN KOMMUNEN UND LANDKREISEN BADEN-WÜRTTEMBERGS

Status Quo, Herausforderungen, Bedarfe, Handlungsempfehlungen

IN ZUSAMMENARBEIT MIT:

Universität Stuttgart
Institut für Arbeitswissenschaft und
Technologiemanagement IAT

INHALT

1 ZUSAMMENFASSUNG 4

2 EINLEITUNG 6

3 INNOVATION UND DIGITALISIERUNG IN DEN KOMMUNEN UND LANDKREISEN IN BW 9
3.1 Relevanz von Innovativität und Selbsteinschätzung 9
3.2 Aktuelle Innovationsprojekte 12

4 INNOVATIONSFÄHIGKEIT: RAHMENBEDINGUNGEN ZUR HERVORBRINGUNG VON INNOVATIONEN 16
4.1 Innovationsfähigkeit der Kommunen und Landkreise in BW 16
4.2 Wissensaustausch und Offenheit des Innovationsprozesses 21
4.3 Treiber und Anreize für Innovationen in der öffentlichen Verwaltung 26

5 KOMMUNALE INNOVATIONSTYPEN 29

6 BEDARFE UND BARRIEREN 36
6.1 Innovationsbedarfe innerhalb der Verwaltung 36
6.2 Innovationsbedarfe in der Daseinsvorsorge 38
6.3 Barrieren bei der Planung und Umsetzung innovativer Projekte....39
Hürde 1 – Gesetzliche Rahmenbedingungen und Förderstrukturen 40
Hürde 2 – Ressourcen und technische Lösungen....40
Hürde 3 – Qualifikation und Interesse der Führungskräfte und Mitarbeitenden....40
Hürde 4 – Projektstrukturen und Zusammenarbeit....40

7 WÜNSCHE ZUR STEIGERUNG DER INNOVATIVITÄT UND ZUR FÖRDERUNG DER DIGITALISIERUNG 42

8 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR KOMMUNEN UND LANDKREISE 44
Handlungsfeld 1 – Vision und Ziele für die Daseinsvorsorge entwickeln 44
Handlungsfeld 2 – Verwaltungsinterne Rahmenbedingungen zur Förderung der Innovationsfähigkeit verbessern 45
Handlungsfeld 3 – Gezielt Erfahrungsaustausch suchen....49
Handlungsfeld 4 – Rechtliche Handlungsspielräume konsequent nutzen....50
Handlungsfeld 5 – Kommunikation von geplanten Maßnahmen verbessern....52

9 QUELLENVERZEICHNIS 53

1 ZUSAMMENFASSUNG

Das Leben der Bürgerinnen und Bürger spielt sich in den Kommunen und Landkreisen ab, in denen sie wohnen und arbeiten, den öffentlichen Nahverkehr nutzen, Häuser bauen, ihre Kinder in den Kindergarten und zur Schule bringen oder Pflegeangebote für ihre Angehörigen suchen. Und so sind es auch die Kommunen und Landkreise, die gefragt sind, Lösungen für die drängenden Fragen unserer Zeit zu finden und diese umzusetzen – sei es für den Umgang mit Verkehrs- und Luftproblemen, mit dem Klimawandel, den demographischen Herausforderungen oder der digitalen Transformation. Neben einer politischen Diskussion darüber, welche Bedarfe bestehen, welche Priorität sie haben und welche Lösungen sinnvoll und finanzierbar sind, bedarf es auch einer innovationsfähigen öffentlichen Verwaltung, die bereit und befähigt ist, neue Wege zu beschreiten und innovative Ideen umzusetzen. Das Fraunhofer IAO hat in einer Studie im Rahmen der Digitalakademie@bw untersucht, wie innovationsfähig, wie innovativ und wie digital die Kommunen und Landkreise in Baden-Württemberg bereits heute sind, welche Herausforderungen sie erleben und welche konkreten Bedarfe sie haben, um innovativer zu werden. Die vorliegende Handreichung stellt diese Ergebnisse systematisch dar und formuliert darüber hinaus konkrete Handlungsempfehlungen entlang von fünf Handlungsfeldern an die Adresse der Verwaltungspraktikerinnen und –praktiker. Zu den fünf Handlungsfeldern zählen:

1. Vision und Ziele der Daseinsvorsorge
2. Verwaltungsinterne Rahmenbedingungen zur Förderung der Innovationsfähigkeit
3. Erfahrungsaustausch
4. Rechtliche Handlungsspielräume
5. Kommunikation von geplanten Maßnahmen

DIE ZENTRALEN ERKENNTNISSE DER STUDIE ZUSAMMENGEFASST

- Die Wichtigkeit von Innovation und Digitalisierung ist in der Verwaltung der Kommunen und Landkreise in Baden-Württemberg allgemein erkannt.
- Dies zeigt sich jedoch noch nicht im Verwaltungshandeln: Gefragt nach der Einschätzung, wie innovativ und wie digital die Kommune bzw. der Landkreis bereits ist, wird deutlich, dass noch »Luft nach oben« besteht.
- Die Größe einer Verwaltung oder ihre Ausstattung mit Finanzmitteln (gemessen an den Gewerbesteuereinnahmen) hat dabei keinen Einfluss darauf, wie innovativ die Kommune bzw. der Landkreis ist.
- Bei den Kommunen und Landkreisen gilt zumeist: Innovation = Digitalisierung, Digitalisierung = Innovation.
- Damit eine Organisation überhaupt innovativ sein kann, braucht sie die passenden Rahmenbedingungen. Für die öffentliche Verwaltung zählen dazu (1) innovationsförderliche Strukturen, (2) eine definierte Strategie und Prozesse im Umgang mit Innovationen, (3) eine Innovationskultur, (4) entsprechendes Wissen und Kompetenzen bei den Führungskräften und Mitarbeitenden sowie (5) ausreichende Ressourcen.
- Das Schöne an den Rahmenbedingungen ist: sie sind beeinflussbar, d. h. eine Verwaltung kann über die Veränderung der Rahmenbedingungen die eigene Innovationsfähigkeit beeinflussen.
- Insbesondere die Aspekte Strategie und Prozesse sowie Organisationskultur sind wichtige Stellhebel – hier ist der Zusammenhang mit der Innovativität am stärksten.
- Innovationen werden meist von verwaltungsnahen Akteuren angestoßen. Auch bei der Entwicklung, Planung und Umsetzung von Innovationsprojekten werden zumeist verwaltungsnahe Akteure eingebunden, verwaltungsfernere Akteure wie z. B. Bürgerinnen und Bürger oder andere Anspruchsgruppen werden hingegen nur sehr selten einbezogen.
- Tatsächlich liegt aber in der Offenheit des Innovationsprozesses und in der Bereitschaft, Impulse von außen, von verwaltungsfernen Akteuren aufzugreifen, ein großes Potenzial zur Förderung der Innovativität.
- Auch im Austausch mit Kommunen und Landkreisen über die regionalen und Landesgrenzen hinweg liegt ein bislang zumeist noch ungenutztes Potenzial zur Förderung der eigenen Innovationsfähigkeit.
- Die Bereiche, in denen die Verwaltungen Bedarf für Innovationsprojekte sehen, überschneiden sich sehr stark mit den Bedarfen an Digitalisierungsprojekten.
- Die Kommunen sehen den größten Bedarf an innovativen Maßnahmen in der Daseinsvorsorge im Bereich der digitalen Infrastruktur; die Landkreise im sozialen Bereich.
- Die Kommunen und Landkreise sehen insbesondere in (1) den gesetzlichen Rahmenbedingungen und Förderstrukturen und (2) in den fehlenden Ressourcen und technischen Lösungen die größten Barrieren für die Umsetzung von Innovations- und Digitalisierungsprojekten.
- Die Kommunen und Landkreise äußern – trotz teils unterschiedlicher Priorisierung – durchaus ähnliche Wünsche zur Förderung der Innovation und zur Stärkung der Digitalisierung in ihrer Verwaltung. Insbesondere eine Stärkung der Ressourcen wäre in den Verwaltungen gern gesehen.
- Es gibt drei kommunale Innovationstypen: »die Gehemmten«, »die entspannten Realisten« und »die klammen Macher«.

2 EINLEITUNG

Die Liste der Wünsche und Anforderungen, die die Bürgerinnen und Bürger, die Unternehmen sowie der Bund und die Länder an die Kommunen und Landkreise in Deutschland richten, ist lang: die Klimaziele erreichen, bestehende Verkehrsprobleme lösen, die Luftqualität verbessern, bezahlbaren Wohnraum schaffen, die Schulen zeitgemäß ausstatten, die Abfallverwertung optimieren oder Verwaltungsdienstleistungen bürgernah und digital gestalten. Neben einer politischen Diskussion darüber, welche Bedarfe welche Priorität haben und welche Lösungen sinnvoll und finanzierbar sind, bedarf es auch einer innovationsfähigen öffentlichen Verwaltung, die – trotz Fachkräftemangel und teils knapper Kasse – bereit und befähigt ist, »auf neue Situationen und Aufgaben organisatorisch, personell und konzeptionell wirkungsvoll zu reagieren« (Wollmann 2017) und die Chancen der Digitalisierung für die Daseinsvorsorge zu nutzen.

Die Landesregierung Baden-Württemberg hat 2017 ihre Digitalisierungsstrategie digital@bw auf den Weg gebracht, mit der das Land die Möglichkeiten der Digitalisierung zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger nutzen und in den nächsten Jahren zu einer digitalen Leitregion in Deutschland und Europa werden will. Ein wichtiger Baustein dieser Strategie ist die digitale Transformation in den Verwaltungen der Kommunen, der Landkreise und des Landes. Um diese zu fördern, hat das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg das Verbundprojekt Digitalakademie@bw initiiert. Unter seinem Dach hat das Fraunhofer IAO das Kommunale InnovationsCenter (KIC@bw) als virtuelles Kompetenzzentrum eingerichtet, das es sich zur Aufgabe gemacht hat, die Innovationsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu fördern, Experimentierräume zu schaffen und den Wissensaustausch zwischen den Kommunen, den Landkreisen, der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft zu stärken.

Tipp
Weitere Infos zur Digitalisierungsstrategie digital@bw finden Sie online unter www.digital-bw.de. Auch den Volltext der Strategie digital@bw sowie weitere Informationen zum Projekt Digitalakademie@bw finden Sie im Internet.

Während es für den privatwirtschaftlichen Sektor zahlreiche Studien zur Innovationsfähigkeit gibt, liegen für den öffentlichen Sektor in Deutschland bzw. Baden-Württemberg nur wenige Erkenntnisse vor. Im Rahmen des KIC@bw wurde deshalb eine Studie durchgeführt, die untersucht, wie innovationsfähig, wie innovativ und wie digital die Verwaltungen der Kommunen und Landkreise in Baden-Württemberg bereits heute sind, welche Herausforderungen sie erleben und welche Bedarfe sie erkennen. Die vorliegende Handreichung zeigt relevante Stellschrauben sowie Gestaltungs- und Entwicklungspotenziale für mehr Innovationsfähigkeit in den Verwaltungen auf und richtet konkrete Handlungsempfehlungen an die Adresse der Verwaltungs-

praktikerinnen und -praktiker. Ziel ist es dabei, die Verwaltungen der Städte, Gemeinden und Landkreise zu befähigen, wirkungsvoll auf komplexe Herausforderungen und neue Aufgaben zu reagieren, die im Zuge des (digitalen) Wandels auf sie zukommen.

Hintergrund der Befragung

Für die Untersuchung der Innovationsfähigkeit der Kommunen und Landkreise in Baden-Württemberg wurde ein Online-Fragebogen konzipiert und über die Rundschreiben der kommunalen Landesverbände Anfang 2019 an deren Mitglieder versendet. Der Fragebogen bestand aus zwei Themenblöcken zu Innovation und zu Digitalisierung, die in der Auswertung auch aufeinander bezogen wurden. Es wurden Mitarbeitende und Führungskräfte in den Verwaltungen der Kommunen bzw. der Landkreise befragt, die zu den Themen Innovation und Digitalisierung auskunftsfähig sind. Teilweise haben sich die verschiedenen Expertinnen und Experten innerhalb einer Verwaltung zusammengeschlossen und den Fragebogen gemeinsam ausgefüllt. Die Befragung war von Anfang Januar bis Anfang Februar 2019 im Feld. Insgesamt haben 104 Kommunen (von insgesamt 1101 Kommunen in Baden-Württemberg, entspricht ≈ 10 Prozent) sowie 26 Landkreise (von insgesamt 35 Landkreisen in Baden-Württemberg, entspricht rund ≈ 75 Prozent) den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Bei den Kommunen konnten sowohl kleinere Verwaltungen bis maximal 100 Mitarbeitende (≈ 46 Prozent der Rückläufer) als auch mittlere Verwaltungen bis 1000 Mitarbeitende (≈ 42 Prozent der Rückläufer) und große Verwaltungen mit über 1000 Mitarbeitenden (≈ 12 Prozent der Rückläufer) erreicht werden. Bei den Landkreisen konnten hälftig kleinere Verwaltungen mit bis zu 1000 Mitarbeitenden sowie größere mit über 1000 Mitarbeitenden erreicht werden. Insofern haben die Daten keinen Anspruch auf Repräsentativität, sind aber durchaus aussagekräftig für Baden-Württemberg.

Im Kapitel 3 wird zunächst gezeigt, wie die Kommunen und Landkreise in Baden-Württemberg die Relevanz von Innovation und Digitalisierung bewerten und wie sie ihre Verwaltung im Hinblick auf beide Aspekte einschätzen. Es wird aufgezeigt, welche Innovationsprojekte aktuell von den Kommunen und Landkreisen verfolgt werden. Im Kapitel 4 werden die verwaltungsinternen Bedingungen für das Hervorbringen von Innovationen beleuchtet und ein wichtiger Faktor für eine hohe Innovationsfähigkeit – der Wissensaustausch und die Offenheit des Innovationsprozesses – eingehender betrachtet. Das Kapitel 5 gibt einen Überblick über die drei kommunalen Innovationstypen und ihre prototypischen Bedarfe: »die Gehemmten«, die »entspannten Realisten« und die »klammen Macher«. Im Kapitel 6 werden dann die zentralen Bedarfe und Barrieren skizziert, die die Befragten bei Innovations- und Digitalisierungsprojekten erlebt haben. Anschließend zeigt das Kapitel 7 auf, was sich die Befragten wünschen, damit

ihre Verwaltung innovativer und digitaler werden kann.[1] Im Kapitel 7 werden Handlungsempfehlungen gegeben, die aus den Studienergebnissen abgeleitet wurden und die die Verwaltungspraktikerinnen und -praktiker dabei unterstützen sollen, die identifizierten Hürden zu überwinden, geeignete Rahmenbedingungen für mehr Innovation und Digitalisierung in den Kommunen und Landkreisen Baden-Württembergs zu schaffen und damit die Innovativität der öffentlichen Verwaltung zu fördern.

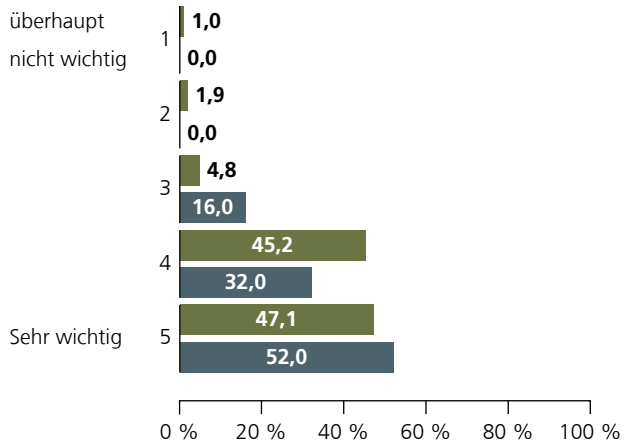
1 Die Befragung hat gezeigt, dass sich Kommunen und Landkreise in den Bereichen Innovation und Digitalisierung stark ähneln und sie die Herausforderungen oftmals ähnlich einschätzen. Im Sinne der Anschaulichkeit wird in der vorliegenden Handreichung daher an denjenigen Stellen auf eine eingehende Betrachtung der Landkreise verzichtet, wo die Aussagen dieselben sind wie bei den Kommunen. Die kommunale Perspektive wird deshalb eingehender betrachtet, da hier die Stichprobe größer war.

3 INNOVATION UND DIGITALISIERUNG IN DEN KOMMUNEN UND LANDKREISEN IN BW

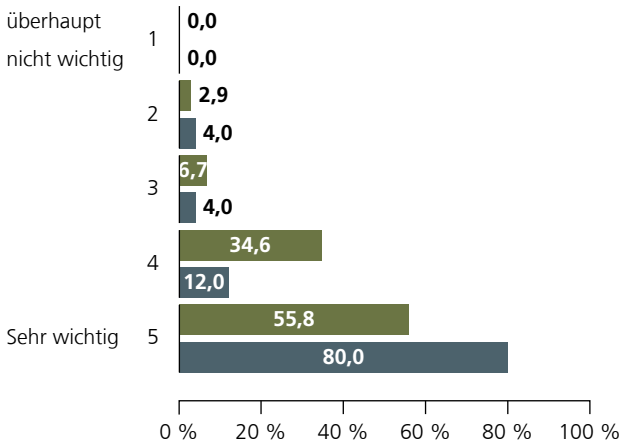
3.1 RELEVANZ VON INNOVATIVITÄT UND SELBSTEINSCHÄTZUNG

Dass die öffentliche Verwaltung Innovativität als wichtig erachtet, ist zunächst nicht selbstverständlich. Anders als privatwirtschaftliche Unternehmen müssen Verwaltungen nicht im marktwirtschaftlichen Wettbewerb bestehen und um ihre Kunden buhlen. Dennoch hat der Großteil der Befragten erkannt, dass auch Verwaltungen innovativ sein müssen, wenn sie die aktuell drängenden Herausforderungen lösen wollen: Rund 90 Prozent der Befragten halten Innovation und Digitalisierung in ihrer Kommune bzw. in ihrem Landkreis für wichtig oder sehr wichtig. Gefragt nach ihrer persönlichen Einschätzung, wie innovativ und wie digital ihre jeweilige Verwaltung ist, zeigt sich, dass die Selbsteinschätzung (noch) hinter der zugeschriebenen Relevanz zurückbleibt: 27,9 Prozent der Kommunen und 12 Prozent der Landkreise verorten sich auf einer Skala von »sehr traditionell« bis »sehr innovativ« bei eher bis sehr traditionell. 37,5 Prozent der Kommunen und 44 Prozent der Landkreise sehen sich auf dieser Skala immerhin noch im Mittelfeld. Gefragt nach ihrer Einschätzung, wie weit die jeweilige Kommune bzw. der jeweilige Landkreis bei der Digitalisierung ist, ist das Bild noch etwas düsterer: Gut ein Drittel (33,8 Prozent) der Kommunen und ein Viertel der Landkreise (24 Prozent) geben an, eher nicht weit bzw. überhaupt nicht weit zu sein. Immerhin knapp 5 Prozent der Kommunen und 16 Prozent der Landkreise schätzen sich selbst als »sehr innovativ« ein und noch 1 Prozent der Kommunen und 4 Prozent der Landkreise schätzen sich selbst als »sehr weit« bei der Digitalisierung ein. Interessant dabei ist, dass die Größe einer Verwaltung oder ihre Ausstattung mit finanziellen Mitteln (gemessen an den Gewerbesteuereinnahmen) keinen Einfluss darauf hat, für wie innovativ und wie digital die Befragten ihre Verwaltung halten. Abbildung 1 zeigt, wie wichtig es den Befragten zufolge ist, dass ihre Kommune bzw. ihr Landkreis innovativ ist (links oben) und wie wichtig die Digitalisierung in der jeweiligen Kommune bzw. im jeweiligen Landkreis ist (rechts oben). Zudem zeigt die Grafik, für wie innovativ sich die befragten Kommunen und Landkreise halten (links unten) und wie weit die jeweilige Kommune bzw. der jeweilige Landkreis bei der Digitalisierung ist (rechts unten).

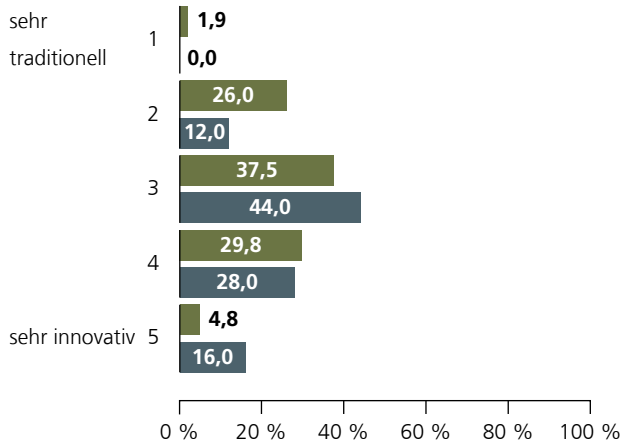
Wie wichtig ist es Ihrer Meinung nach, dass Kommunen/Landkreise innovativ sind?



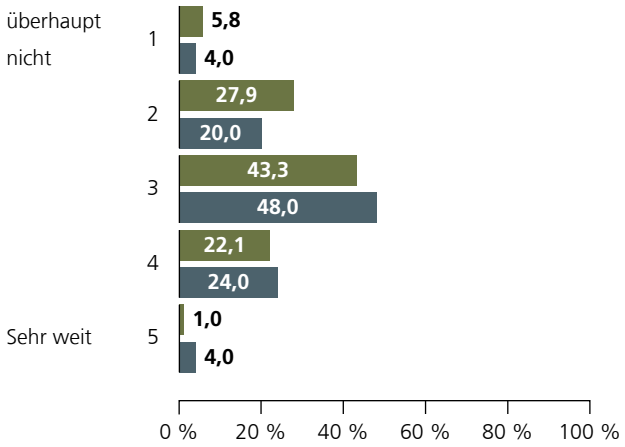
Wie wichtig ist die Digitalisierung in Ihrer Kommune/Ihrem Landkreis?



Auf einer Skala von »sehr traditionell« bis »sehr innovativ«: wo verorten Sie Ihre Kommune/Ihren Landkreis?



Wie weit ist Ihre Kommune/Ihr Landkreis im Bereich Digitalisierung?



Kommunen (N = 104) Landkreise (N = 25)

Abbildung 1: *Relevanz und Selbsteinschätzung in den Bereichen Innovation und Digitalisierung*
Die Bewertungsskala für jede Frage reicht von 1 bis 5. Für jeden Skalenpunkt ist dargestellt, wieviel Prozent der Befragten die entsprechende Bewertung ausgewählt haben.

Tipp
Einige Kommunen und Landkreise schätzen sich schon sehr weit ein in puncto Innovation und Digitalisierung. Der Austausch mit diesen Vorreitern ist wertvoll, denn aus ihren Erfahrungen können andere lernen! Auch das »Digital Cook Book – Innovative Rezepte und Speisepläne« folgt diesem Prinzip. Es beschreibt die wesentlichen Schritte auf dem Weg zu einer kommunalen Digitalisierungsstrategie und wurde basierend auf den Praxis-Erfahrungen der Vorreiter-Kommunen und -Landkreise entwickelt, deren Digitalisierungsprojekte über das Programm Digitale Zukunftskommune@bw vom Land gefördert wurden.

1. Erkenntnis
Die Wichtigkeit von Innovation und Digitalisierung in der Verwaltung ist in den Kommunen und Landkreisen in Baden-Württemberg allgemein erkannt.

2. Erkenntnis
Dies zeigt sich jedoch noch nicht im Verwaltungshandeln: Gefragt nach der Einschätzung, wie innovativ und wie digital die Kommune bzw. der Landkreis bereits ist, wird deutlich, dass noch »Luft nach oben« besteht.

3. Erkenntnis
Die Größe einer Verwaltung oder ihre Ausstattung mit Finanzmitteln hat dabei keinen Einfluss darauf, wie innovativ die Kommune bzw. der Landkreis ist.

3.2 AKTUELLE INNOVATIONSPROJEKTE

Um einen vertiefenden Einblick in die Innovationsvorhaben zu erhalten, wurden die Befragten gebeten, bis zu zwei Beispiele von innovativen Projekten zu nennen, die sie aktuell durchführen oder kürzlich abgeschlossen haben.[2] Bei den eingegangenen 158 Innovationsprojekten aus den Kommunen und 41 Innovationsprojekten aus den Landkreisen hat sich dabei insgesamt eine sehr große Bandbreite an Themen und Bereichen gezeigt, die in den Projekten adressiert werden.

Gemeinsam ist den Kommunen und Landkreisen, dass die genannten Vorhaben zumeist die Verwaltungsarbeit selbst betreffen (K: 59,5 Prozent | LK: 68,3 Prozent der Nennungen). Insbesondere Projekte rund um eGovernment spielen – wenig überraschend – bei beiden eine bedeutende Rolle (K: 43 von max. 158 Nennungen | LK: 20 von max. 41 Nennungen). In der kommunalen Verwaltung wurde dabei – anders als bei den Landkreisen – die Einführung eines Ratsinformationssystems sehr häufig genannt (15 Nennungen). Ab dem zweiten Rang unterscheiden sich die Bereiche, in denen die Kommunen und Landkreise derzeit Innovationsprojekte durchführen oder kürzlich abgeschlossen haben, entsprechend ihrer Aufgaben in der Daseinsvorsorge deutlich voneinander. Für die Kommunen stehen an zweiter Stelle Projekte im Bereich der digitalen Infrastruktur (17,7 Prozent der Nennungen). Hier beschäftigen sie sich insbesondere mit der Einrichtung öffentlicher WLAN-Hotspots (14 Nennungen) und mit Maßnahmen zum Breitbandausbau (9 Nennungen). An dritter Stelle folgt bei den Kommunen der Bereich Verkehr (8,2 Prozent) mit vielfältigen Projekten, z. B. zu Sharing-Konzepten, zum Parkraummanagement oder zur E-Infrastruktur. Bei den Landkreisen stehen hingegen Projekte im Bereich Bildung (12,2 Prozent) an zweiter Stelle, die sich beispielsweise mit WLAN-Hotspots und einer angemessenen Hardware-Ausstattung an Schulen befassen. Auch die Kommunen sind mit recht ähnlichen Projekten im Bildungsbereich aktiv (7,0 Prozent), messen dem Bereich aber, relativ gesehen, einen etwas geringeren Stellenwert bei. An dritter Stelle folgen bei den Landkreisen gleichermaßen Projekte im Bereich Wirtschaft (7,3 Prozent) und Abfallwirtschaft (7,3 Prozent). Konkrete Projektbeispiele aus diesen Bereichen sind unter anderem die Einrichtung eines Digitalisierungszentrums in Zusammenarbeit mit der IHK oder eine onlinebasierte Bürgerumfrage zum Sperrmüllkonzept.

2 Um ein einheitliches Begriffsverständnis von »Innovation« zu fördern, wurde eine Begriffsdefinition vorgegeben. »Innovation« wurde dabei in Anlehnung an die Olso Manual Definition (siehe u.a. Bloch/Bugge 2013: 11) definiert als Umsetzung von neuen oder signifikant verbesserten Services, Produkten, Prozessen, Techniken oder organisatorischen Methoden, die für die jeweilige Kommune oder den jeweiligen Landkreis neu sein müssen, jedoch von anderen entwickelt worden sein können.

ZENTRALE THEMENBEREICHE INNOVATIVER PROJEKTE IN DEN KOMMUNEN UND LANDKREISEN BADEN-WÜRTTEMBERGS

Kommunen

Verwaltung allgemein (59,5 %)	Digitale Infrastruktur (17,7 %)	Verkehr (8,2 %)	Bildung (7,0 %)	Sonstiges (7,6 %)
▪ eGovernment (43)	▪ Öffentliches WLAN (14)	▪ Sharing (4)	▪ Schul-Hardware (5)	▪ Nahwärme (2)
▪ Ratsinformationssystem (15)	▪ Breitbandausbau (9)	▪ Parkraummanagement (2)	▪ Digitale Pädagogik (3)	▪ Gesundheitszentrum (2)
▪ Bürgerapp (6)	▪ Schul-WLAN (5)	▪ E-Tankstelle (2)	▪ Schul-Software (2)	▪ SmartCity-Projekt (2)
▪ Bürgerbeteiligungsformat (6)		▪ Digitale Routenplanung (1)	▪ Schul-App (1)	▪ Digitale Marktplätze (1)
▪ Digitalisierungsstrategie (4)		▪ Geoinformationssystem (1)		▪ Geoinformationssystem Streuobstbestand (1)
▪ Online-Auftritt (4)		▪ Mobilitätskonzept (1)		▪ Digitalisierung im Mittelstand (1)
▪ Organisationsentwicklung (4)		▪ Mobilitätsplattform (1)		▪ Tourismus (1)
▪ Geoinformationssystem (2)		▪ ÖPNV (1		▪ Gebührenfreie Kita (1)
▪ Mobiles Arbeiten (2)				▪ Gartenschau (1)
▪ Sonstiges (2)				
▪ Chat-Bot (1)				
▪ Corporate Identity (1)				
▪ Social Media (1)				
▪ Zentrales Rechenzentrum (1)				
▪ Spracherkennung (1)				

Landkreise

Verwaltung allgemein (68,3 %)	Bildung (12,2 %)	Wirtschaft (7,3 %)	Abfallwirtschaft (7,3 %)	Sonstiges (4,9 %)
▪ eGovernment (20)	▪ Schul-WLAN (3)	▪ Digitalisierungszentrum (1)	▪ App (1)	▪ Mobility Services (1)
▪ Personalmanagement (3)	▪ Schul-Hardware (1)	▪ Innovationspreis (1)	▪ Bürgerbeteiligung (1)	▪ Kommunales Intranet (1)
▪ Bürgerapp (1)	▪ Industrie 4.0 in der Berufsschule (1)	▪ Veranstaltungen (1)	▪ Tauschplattform (1)	
▪ Digitalisierungsstrategie (1)				
▪ Organisationsentwicklung (1)				
▪ Veranstaltungen (1)				

Insgesamt macht die große Bandbreite der genannten Projekte die vielfältigen Bedarfe an innovativen, neuen Herangehensweisen in der Verwaltung deutlich. Zudem zeigt sich entlang der Projekte, dass die Kommunen und Landkreise Innovation und Digitalisierung größtenteils zusammendenken, obwohl innovative Projekte nicht zwangsläufig etwas mit Digitalisierung zu tun haben müssen. Lediglich rund 7 Prozent der genannten Beispiele in den Kommunen und Landkreisen weisen keinen Bezug zur Digitalisierung auf, wie zum Beispiel die Einrichtung eines Gesundheitscampus, der Anschluss von Bauplätzen an das Nahwärmenetz oder die Aufhebung von Kita-Gebühren.

Weiterhin wird bei eingehender Betrachtung der Projektbeispiele deutlich, auf welch unterschiedlichem Niveau die Kommunen und Landkreise derzeit agieren. Korrelierend mit der Selbsteinschätzung, wie innovativ die jeweilige Kommune ist ($r = .35$, $p < .01$),[3] reichen auch die Projektbeispiele von – aus Forscherperspektive – weniger innovativen Vorhaben wie der Einführung einer Funktionsmailbox bis hin zu sehr innovativen Projekten wie der Nutzung von KI-Technologien (Künstliche Intelligenz) im Bürgerservice.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die von den Befragten genannten Innovationsprojekte nach Bereich und Thema.

Tabelle 1: Zentrale Themenbereiche innovativer Projekte in den Kommunen und Landkreisen Baden-Württembergs

Gesamtanzahl der genannten Beispiele in den Kommunen N = 158, in den Landkreisen N = 41. Zahlen in Klammern entsprechen der Anzahl der Nennungen.

3 Aufgrund der geringen Fallzahl wurden die Korrelationsanalysen nur für die Kommunen durchgeführt. Die deskriptive Analyse lässt aber ähnliche Zusammenhänge für Landkreise vermuten.

4. Erkenntnis
Bei den Kommunen und Landkreisen gilt zumeist:
Innovation = Digitalisierung, Digitalisierung = Innovation.

5. Erkenntnis
Die Selbsteinschätzung der Befragten, wie innovativ ihre Kommune bzw. ihr Landkreis heute bereits ist, korrespondiert mit der objektiveren Einschätzung des Innovationsgrads der genannten Projektbeispiele.

Spiel- und Lese-Tipp
Im Rahmen der Begleitforschung des Förderprogramms Digitale Zukunftskommune@bw wird derzeit ein digitales Best-Practice-Quartett entwickelt. Das Quartett bereitet gelungene, internationale Innovations- und Digitalprojekte im öffentlichen Raum spielerisch auf und gibt auch für Kommunen und Landkreise in Baden-Württemberg zahlreiche Anregungen. Falls Sie selbst ein Best Practice beisteuern möchten: es wird derzeit auch an einem Baden-Württemberg-Quartett gearbeitet. Das Team der Begleitforschung freut sich über Hinweise zu spannenden Projekten per E-Mail an fatma.tek@iao.fraunhofer.de.

4 INNOVATIONSFÄHIGKEIT: RAHMENBEDINGUNGEN ZUR HERVORBRINGUNG VON INNOVATIONEN

4.1 INNOVATIONSFÄHIGKEIT DER KOMMUNEN UND LANDKREISE IN BW

Was aber braucht eine Kommune oder ein Landkreis, um innovativ zu sein? Das Vorhandensein von technischen Lösungen und Finanzmitteln reicht alleine nicht aus. Aus wissenschaftlichen Arbeiten zur Innovationsfähigkeit in Unternehmen (siehe Spitzley et al. 2007) ist bekannt, dass solche Unternehmen besonders innovativ sind, die auch die organisatorischen, personellen, strukturellen und kulturellen Rahmenbedingungen dafür geschaffen haben, neue Themen und Trends zu erkennen sowie Innovationen systematisch zu entwickeln und umzusetzen. Da die Rahmenbedingungen der Privatwirtschaft nicht eins zu eins auf die öffentliche Verwaltung übertragbar sind, wurden die aus der Literatur zur Privatwirtschaft bekannten Rahmenbedingungen und die entsprechenden Indikatoren an die öffentliche Verwaltung angepasst.[4] Zu den zentralen Rahmenbedingungen, die das Hervorbringen von Innovationen unterstützen, d. h. die Innovationsfähigkeit einer öffentlichen Verwaltung fördern, zählen demnach:

1. Innovationsförderliche Strukturen,
d. h. Regelungen und klare Organisationsstrukturen, die das professionelle Arbeiten in Projekten fördern und Innovationen ermöglichen. Für die vorliegende Studie wurden die Strukturen über folgende Indikatoren erfasst:

… in Projekten sind die Verantwortlichkeiten klar geregelt.
… alle relevanten Abteilungen und Personen der Verwaltung werden frühzeitig in innovative Projekte eingebunden.
… das Arbeiten in Projektstrukturen ist in der Verwaltung bestens etabliert.

4 Dazu wurde zunächst die Forschung zur Innovationsfähigkeit im öffentlichen Sektor (siehe auch Arundel et al. 2016, Blind et al. 2012, Bugge et al. 2011, Bloch & Bugge 2013) aufgearbeitet. Anschließend wurden sechs Interviews mit kommunalen Akteuren in Baden-Württemberg geführt, in denen die Gestaltungsfelder und die jeweils dahinterliegenden Indikatoren zur Förderung von Innovationsfähigkeit in der öffentlichen Verwaltung vertiefend diskutiert wurden. Zur Prüfung, ob die gewählten Indikatoren in der Online-Befragung auch tatsächlich das jeweilige Gestaltungsfeld betreffen, wurde eine Faktorenanalyse durchgeführt.

2. Definierte Strategie und Prozesse zum Umgang mit innovativen Ideen,
d. h. Innovationsprojekte werden als Bestandteil des Aufgabenspektrums einer Verwaltung verstanden; es sind entsprechende Strategien und standardmäßige Prozesse etabliert, um Innovationsprojekte professionell auszuwählen, zu bearbeiten und zu bewerten.

Für die vorliegende Studie wurden die Strategien und Prozesse über folgende Indikatoren erfasst:
… Innovationen sind im Verwaltungshandeln als übergreifende Strategie zur Lösung von konkreten Problemen etabliert.
… eine systematische Vorgehensweise zur Umsetzung innovativer Projekte (von der Idee bis zur Implementierung) ist in der Verwaltung etabliert.
… bei Entscheidungen darüber, ob eine innovative Idee in einem konkreten Projekt umgesetzt wird, werden klar definierte Kriterien zur Bewertung und Auswahl herangezogen.
… Innovationsprojekte werden anhand von klar definierten Kriterien regelmäßig bewertet und überwacht.
… Personen, die Innovationen aktiv fördern und vorantreiben, sind über alle Hierarchieebenen verteilt.

3. Eine Innovationskultur,
d. h. eine Kultur, die das Hervorbringen von Innovationen fördert und Offenheit lebt; die Organisationskultur zeigt sich in den Normen, Werten und Handlungsweisen, die in einer Organisation gelebt werden.

Für die vorliegende Studie wurde die Innovationskultur über folgende Indikatoren erfasst:
… die Bereitschaft des Führungspersonals ist sehr hoch, sich auf Neues einzulassen.
… bei den Mitarbeitenden ist ein überdurchschnittlich hohes Maß an Engagement und Eigeninitiative vorhanden.
… die Mitarbeitenden stehen Veränderungen sehr offen gegenüber.
… die Mitglieder des Gemeinde-/Stadtrats bzw. Kreistags sind innovativen Projekten gegenüber sehr aufgeschlossen.
… in der Verwaltung wird ein offener und transparenter Umgang mit den in innovativen Projekten benötigten Informationen gelebt.

4. Entsprechendes Wissen und Kompetenzen,
das für innovative Projekte benötigt wird, ist sowohl bei den Führungskräften als auch bei den Mitarbeitenden vorhanden.

Für die vorliegende Studie wurden Wissen und Kompetenzen über folgende Indikatoren erfasst:
… die in innovativen Projekten benötigten methodischen Qualifikationen sind bei den Projektmitarbeitenden vorhanden.
… die in innovativen Projekten benötigten fachlichen Qualifikationen sind bei den Projektmitarbeitenden vorhanden.
… die in innovativen Projekten benötigten sozialen Qualifikationen sind bei den Projektmitarbeitenden vorhanden.

5. Ausreichende Ressourcen,
d. h. in der Verwaltung stehen ausreichend zeitliche und monetäre Ressourcen zur Bearbeitung von Projekten zur Verfügung.

Für die vorliegende Studie wurden die Ressourcen über folgende Indikatoren erfasst:
… in der Verwaltung sind ausreichend zeitliche Ressourcen für innovative Projekte vorhanden.
… in der Verwaltung sind ausreichend personelle Ressourcen für innovative Projekte vorhanden.
… in der Verwaltung sind ausreichend finanzielle Ressourcen für innovative Projekte vorhanden.

In der Online-Befragung hat sich gezeigt, dass die verwaltungsinternen Rahmenbedingungen stark mit der Innovativität (Selbsteinschätzung) einer Kommune zusammenhängen ($r = .44$, $p < .01$), d. h. je besser die verwaltungsinternen Rahmenbedingungen im o. g. Sinn sind, desto innovativer ist die Kommune.[5] Die fünf Rahmenbedingungen – (1) Strukturen, (2) Strategie und Prozesse, (3) Innovationskultur, (4) Wissen und Kompetenzen und (5) Ressourcen – sind damit als Stellhebel zu verstehen, die sich eine Kommune oder ein Landkreis zu Nutze machen kann, um die eigene Innovationsfähigkeit zu fördern. Insbesondere das Abschneiden in den Bereichen Strategie und Prozesse ($r = .47$, $p < .01$) und Innovationskultur ($r = .43$, $p < .01$) hängt stark damit zusammen, wie innovativ (Selbsteinschätzung) eine Kommune ist. Will eine Kommune oder ein Landkreis also innovativer werden, sollte man zunächst an diesen beiden Aspekten ansetzen, da hier ein besonders großes Potenzial verborgen liegt, die Innovationsfähigkeit und damit auch die Innovativität zu steigern.

5 Die Korrelationsanalysen wurden aufgrund der Fallzahlen nur für die Kommunen durchgeführt. Betrachtet man aber die deskriptive Statistik bei den Landkreisen, lassen sich ähnliche Zusammenhänge vermuten.

Interessant ist, dass die Größe der Verwaltung ($r = .04$, $p = .71$) und ihre finanzielle Ausstattung (gemessen an den Gewerbesteuereinnahmen) ($r = .02$, $p = .84$) keinen Einfluss darauf haben, wie gut es um die verwaltungsinternen Rahmenbedingungen in einer Kommune bestellt ist. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass auch kleine Kommunen mit geringer finanzieller Ausstattung sehr innovationsfähig und sehr innovativ sein können und zugleich große, finanzstarke Kommunen nicht automatisch eine hohe Innovationsfähigkeit und eine hohe Innovativität aufweisen.

6. Erkenntnis

Damit eine Organisation überhaupt fähig ist, Innovationen hervorzubringen, braucht sie die passenden Rahmenbedingungen. Für die öffentliche Verwaltung zählen dazu (1) innovationsförderliche Strukturen, (2) eine definierte Strategie und entsprechende Prozesse im Umgang mit Innovationen, (3) eine Innovationskultur, (4) entsprechendes Wissen und Kompetenzen bei den Führungskräften und Mitarbeitenden sowie (5) ausreichende Ressourcen.

Die verwaltungsinternen Rahmenbedingungen hängen stark mit der Innovativität einer Kommune zusammen, d. h. je besser die internen Rahmenbedingungen sind, desto eher ist eine Verwaltung innovativ.

Die Rahmenbedingungen sind beeinflussbar, d. h. eine Verwaltung kann über die Veränderung der Rahmenbedingungen auch die eigene Innovationsfähigkeit beeinflussen.

Insbesondere die Faktoren Strategie und Prozesse sowie Organisationskultur sind wichtige Stellhebel – hier ist der Zusammenhang mit der Innovativität (Selbsteinschätzung) am stärksten.

7. Erkenntnis

Die Größe der Verwaltung und ihre finanzielle Ausstattung (gemessen an den Gewerbesteuereinnahmen) haben keinen Einfluss auf die untersuchten, verwaltungsinternen Rahmenbedingungen oder auf die Innovativität, egal ob diese entlang der Selbsteinschätzung gemessen oder über den Innovationsgrad der genannten Innovationsprojekte bestimmt wird.

Die Befragten wurden zudem gebeten, die einzelnen Indikatoren der verwaltungsinternen Rahmenbedingungen für ihre Verwaltung zu bewerten. Dabei fällt auf, dass bei allen fünf Bereichen Handlungsbedarf besteht; der größte Bedarf wird von den Befragten aber bei den Ressourcen (insbesondere personelle und zeitliche Ressourcen) sowie bei Strategie und Prozesse gesehen. Interessanterweise bewerten die Befragten die Innovationskultur im Durchschnitt verhältnismäßig positiv. Zu einem späteren Zeitpunkt im Fragebogen wurden die Befragten gebeten, bis zu drei Wünsche zu nennen, um ihre Verwaltung innovativer bzw. digitaler zu machen. Hier wurden besonders häufig Wünsche nach einer besseren Fehlerkultur, mehr Offenheit, flacheren Hierarchien, mehr Mut für Neues sowie nach einer geringeren Risikoaversion von den Mitarbeitenden und Führungskräften in der Verwaltung genannt. Diese Wünsche konterkarieren die relativ positive Bewertung der Innovationskultur an dieser Stelle. Es ist zu vermuten, dass die direkte Art, nach der Organisationskultur zu fragen, eine Verzerrung und/oder sozial erwünschte Antworten unterstützt hat. Abbildung 2 zeigt die Durchschnittswerte der verwaltungsinternen Rahmenbedingungen.

Interne Innovationsbedingungen in den Kommunen

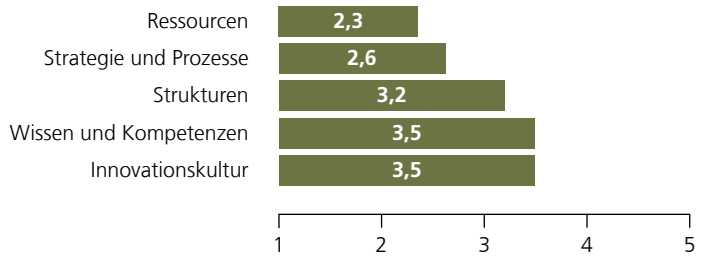


Abbildung 2: *Einschätzung der verwaltungsinternen Rahmenbedingungen in den Kommunen Dargestellt sind Mittelwerte. Die Bewertung erfolgte auf einer Skala von 1 bis 5 . N = 104.*

8. Erkenntnis

Bei der durchschnittlichen Bewertung der verwaltungsinternen Rahmenbedingungen wird deutlich, dass in allen fünf Bereichen Handlungsbedarf besteht. Am größten ist der Handlungsbedarf den Befragten zu Folge bei den Ressourcen (insbesondere bei den zeitlichen und personellen) sowie im Bereich Strategie und Prozesse.

Da Strategie und Prozesse der wichtigste Stellhebel für mehr Innovationsfähigkeit in der Verwaltung ist, sollten Kommunen und Landkreise in diesem Bereich als Erstes aktiv werden und Verbesserungen bewirken.

4.2 WISSENSAUSTAUSCH UND OFFENHEIT DES INNOVATIONSPROZESSES

Aus dem privatwirtschaftlichen Sektor ist bekannt, dass eine Öffnung des Innovationsprozesses für Mitarbeitende und externe Partner dazu beitragen kann, das eigene Innovationspotenzial zu vergrößern (siehe Chesbrough 2006, Gassmann & Enkel 2006). Auch in Kommunen und Landkreisen kann eine aktive Einbindung externer Akteure hilfreich sein, um neue, kreative Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen zu entwickeln. So kann beispielsweise der systematische Austausch und die gezielte Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern dabei helfen, vorhandene Bürger-Services zu verbessern und nutzerfreundlich zu gestalten oder neue, bedarfsorientierte Dienstleistungsangebote zu entwickeln. Auch die Einbindung der Kreativwirtschaft, der Wissenschaft, der Wirtschaft und, je nach Fragestellung, weiterer Akteure kann gewinnbringend sein und in spezifischen, moderierten Formaten (z. B. Hackathons wie das Digital.Labor oder die Civil City Challenge) in konstruktive Bahnen gelenkt werden. Zudem kann die öffentliche Verwaltung auch vom allgemeinen Wissensaustausch mit der Bevölkerung profitieren – jede Bürgerin und jeder Bürger bringt durch den jeweiligen beruflichen und persönlichen Hintergrund spezifische Erfahrungen und Perspektiven ein, die wertvoll für die Verwaltungsarbeit sein können. Auch im Austausch mit anderen Kommunen und Landkreisen liegt ein großer Mehrwert, da viele Verwaltungen vor ähnlichen Herausforderungen stehen, diese aber üblicherweise für sich alleine lösen wollen, anstatt sie zusammen zu bewältigen und damit Zeit und Geld zu sparen.

Im Zuge der Studie wurden die Befragten deshalb gebeten anzugeben, welche Akteure in ihrer Kommune bzw. in ihrem Landkreis Impulsgeber für innovative Projekte sind, welche Akteure sie bei der Umsetzung von Projekten beteiligen und welche Formate sie nutzen, um sich auszutauschen und Ideen und Anregungen einzuholen. Ein Großteil der Befragten der kommunalen Verwaltung gibt an, dass die Anstöße für Innovationsprojekte zumeist von verwaltungsnahen Akteuren ausgehen, also z. B. von der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister (91 von maximal 104 Nennungen), von Führungskräften (83 Nennungen) und Mitarbeitenden der Verwaltung (62 Nennungen) sowie vom Gemeinde- bzw. Stadtrat (49 Nennungen). Bürgerinnen und Bürger werden zumindest noch von knapp der Hälfte der Befragten aus der Kommunalverwaltung als Impulsgeber angegeben (42 Nennungen). Unternehmen, Vereine und Verbände, der zugehörige Landkreis, wissenschaftliche Einrichtungen, andere Kommunen und Stiftungen spielen hingegen eine deutlich untergeordnete bis gar keine Rolle. Interessant ist auch, dass dies gleichermaßen für die Entwicklung und Umsetzung von Innovationsprojekten gilt, also auch dabei hauptsächlich verwaltungsnahe Akteure eingebunden werden und externe Anspruchsgruppen eine deutlich untergeordnete Rolle spielen.

Auch die Befragten aus den Landkreisen geben an, dass zumeist verwaltungsnahe Akteure wie die Führungskräfte in der Verwaltung (23 von maximal 25 Nennungen), der Landrat bzw. die Landrätin (21 Nennungen), die Mitarbeitenden der Verwaltung (18 Nennungen) und der Kreistag (8 Nennungen) die Impulse setzen. Auch bei der Entwicklung und Umsetzung dieser Innovationsprojekte werden hauptsächlich verwaltungsnahe Akteure sowie die kreisangehörigen Kommunen (9 Nennungen) eingebunden.

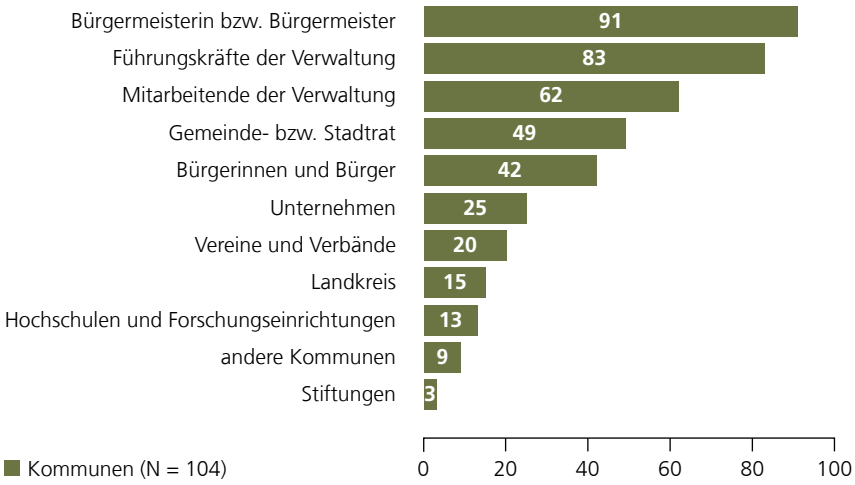
Eine Korrelationsanalyse zeigt zudem, dass diejenigen Kommunen, die eine Vielfalt von Akteuren in die Entwicklung und Umsetzung von Innovationsprojekten einbinden, signifikant innovativere Projektbeispiele genannt haben. Dies betrifft sowohl die Einbindung verschiedener interner ($r = .31$, $p < .01$) und externer Akteure ($r = .20$, $p < .05$) als Impulsgeber neuer Innovationsprojekte als auch die Einbindung verschiedener interner ($r = .23$, $p < .05$) und externer Akteure ($r = .21$, $p < .05$) in die Entwicklung und Umsetzung von Projekten. Dies stützt die These, dass eine Öffnung des Innovationsprozesses auch im öffentlichen Sektor dazu beitragen kann, das eigene Innovationspotenzial zu verbessern. Während die Einbindung verschiedener interner Akteure im besten Fall die Qualität und Akzeptanz der Lösung fördert, kann die Einbindung externer Akteure die Kunden- und Service-Orientierung der gemeinsam entwickelten Angebote und Dienstleistungen der Verwaltung stärken (vgl. Arundel et al. 2016: 4).

Bei den Formaten des Wissensaustauschs bevorzugt der Großteil der Befragten aus den Kommunen den direkten Austausch mit bekannten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern zu einem bestimmten Thema (99 von maximal 104 Nennungen) sowie die Nutzung von Fachmedien (73 Nennungen) und den Austausch in themenorientierten Netzwerken und Verbünden (64 Nennungen). Konferenzen, Arbeitsgruppen und Best Practice-Sammlungen spielen eine nachgeordnete Rolle. Auch der Austausch mit Leuchtturmprojekten auf Bundes- oder gar internationaler Ebene spielt kaum eine Rolle. Offensichtlich bleiben also auch hier Potenziale für Erfahrungs- und Wissensaustausch ungenutzt.

Auch die Befragten der Landkreise bevorzugen den direkten Austausch mit relevanten Ansprechpartnern zu einem bestimmten Thema (25 von maximal 25 Nennungen). Auf Rang 2 folgen bei den Landkreisen themenorientierte Netzwerke und Verbünde sowie die Arbeit in Arbeitsgruppen (je 21 Nennungen). Auf den Rängen 3 bis 5 folgen Konferenzen (14 Nennungen), Best-Practice-Sammlungen (13 Nennungen) und Fachmedien (12). Die Befragten der Landkreise geben auch an, sich regelmäßig mit anderen Kommunen in der Region (19 Nennungen) sowie auf Landesebene (14 Nennungen) auszutauschen. Auch der Austausch mit Leuchtturmprojekten in der Region (14 Nennungen) und auf Landesebene (13 Nennungen) wird gesucht. Das Portfolio an Formaten und Akteuren des Austauschs ist damit bei den Landkreisen etwas vielfältiger als bei den Kommunen. Doch auch hier liegt im Austausch über die Landesgrenzen hinaus noch Potenzial verborgen.

Die nachfolgende Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Akteure, die in den befragten Kommunen (oben) und Landkreisen (unten) Innovationen anstoßen. Abbildung 4 zeigt diejenigen Akteure, die bei der Entwicklung und Umsetzung von Innovationsprojekten in den Kommunen (oben) und Landkreisen (unten) eingebunden werden.

Welche Akteure stoßen in Ihrer Kommune Innovationen an?



Welche Akteure stoßen in Ihrem Landkreis Innovationen an?

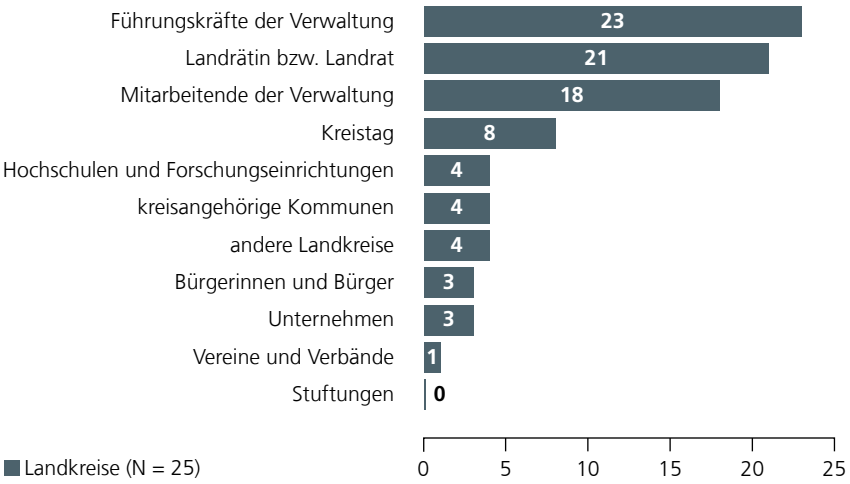


Abbildung 3: *Akteure, die Innovationen in den Kommunen und Landkreisen anstoßen*

Dargestellt ist die absolute Anzahl der Nennungen. Maximal mögliche Nennungen in den Kommunen N = 104 sowie in den Landkreisen N = 25.

Welche Akteure werden in die Entwicklung, Planung und Umsetzung innovativer Projekte in Ihrer Kommune eingebunden?

Welche Akteure werden in die Entwicklung, Planung und Umsetzung innovativer Projekte in Ihrem Landkreis eingebunden?

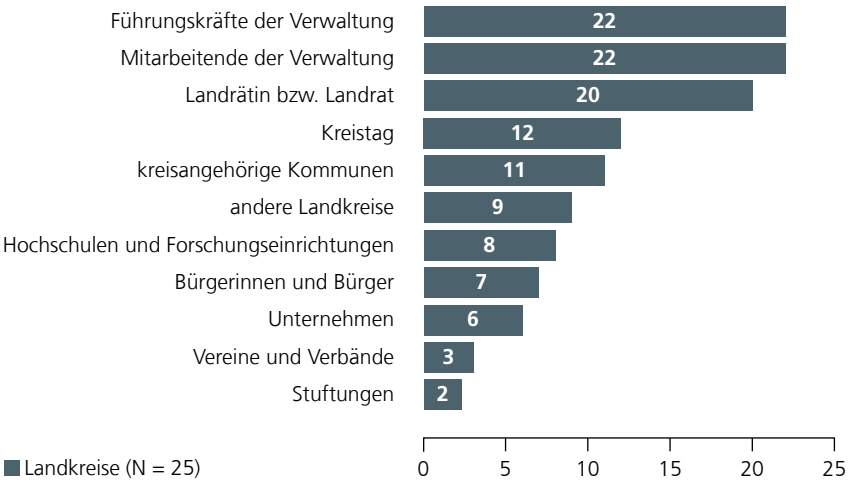


Abbildung 4: *Akteure, die in die Entwicklung, Planung und Umsetzung von Innovationsprojekten in den Kommunen und Landkreisen eingebunden werden*

Dargestellt ist die absolute Anzahl der Nennungen. Maximal mögliche Nennungen in den Kommunen N = 104 sowie in den Landkreisen N = 25.

9. Erkenntnis

Die Offenheit, Impulse für innovative Vorhaben von verschiedenen, auch verwaltungsfernen Akteuren aufzugreifen, hängt positiv mit der Innovativität der Verwaltung (gemessen am Innovationsgrad der genannten Projektbeispiele) zusammen, d. h. je offener der Innovationsprozess ist, desto innovativer ist die Verwaltung.

Tatsächlich werden Innovationsprojekte aber vor allem unter Einbindung von verwaltungsnahen Akteuren angestoßen und umgesetzt. Um ihre Innovationsfähigkeit und Innovativität zu steigern, sollten Kommunen und Landkreise daher ihre Innovationsprozesse systematisch für verwaltungsferne Akteure öffnen und diese in geeigneten Formaten einbinden.

Auch im Austausch mit Kommunen und Landkreisen über die regionalen und Landesgrenzen hinweg liegt ein bislang zumeist noch ungenutztes Potenzial zur Förderung der eigenen Innovationsfähigkeit.

Tipp

In der Digitalakademie@bw werden verschiedene ko-kreative und innovative Beteiligungsformate erprobt und für die Anwendung in Kommunen und Landkreisen weiterentwickelt. Insbesondere das Digital.Labor eignet sich gut, um mit vielfältigen Akteuren konkrete Lösungen für bestehende Probleme zu erarbeiten und Prototypen zu entwickeln. Darüber hinaus bietet die jährlich stattfindende Morgenstadt-Werkstatt des Fraunhofer IAO eine Plattform, um sich zu neuen Formaten, Lösungen und Best Practices für die Stadt von Morgen auszutauschen. Bürgerbeteiligung ist dabei stets ein wichtiges Thema. 2018 wurde bei der Morgenstadt-Werkstatt zum ersten Mal das Format Civil City Challenge für kommunale Fragestellungen erprobt. In einer Art Rollenspiel haben verschiedene Akteure gemeinsam ein neues Stadtquartier entwickelt und dabei vorhandene Interessenkonflikte im Diskurs ausgehandelt. Weitere Informationen und Anregungen finden Sie unter www.digitalakademie-bw.de.

4.3 TREIBER UND ANREIZE FÜR INNOVATIONEN IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

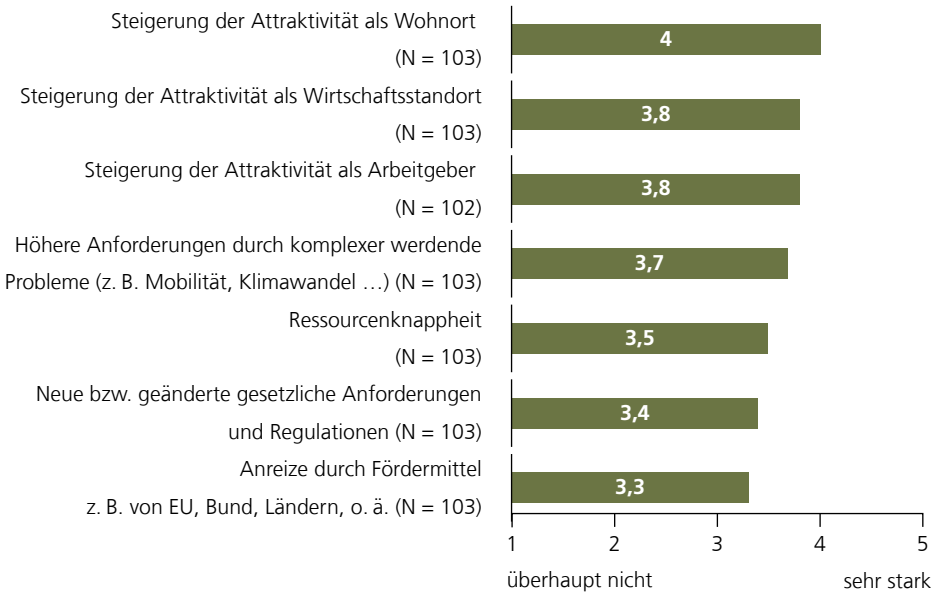
Während in der Privatwirtschaft Innovationen von zentraler Bedeutung für den Erfolg und das langfristige Überleben eines Unternehmens sind, ist die Frage nach der Notwendigkeit von Innovationen in der öffentlichen Verwaltung weniger intuitiv zu beantworten. In der Literatur (vgl. Bugge et al. 2011: 18) sowie in vorab geführten Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltungspraxis konnten zwei Arten von Anreizen für Innovationen identifiziert werden: zum einen externe Treiber, die von außen an die Verwaltung herangetragen werden (z. B. durch Fördermittel, neue gesetzliche Anforderungen oder komplexer werdende Probleme, die gelöst werden müssen) und zum anderen interne Treiber (z. B. knappe Ressourcen oder der Druck, als Arbeitgeber, Wirtschaftsstandort oder Wohnort attraktiv zu sein). In der Online-Befragung wurden die Kommunen und Landkreise gebeten, die Relevanz der einzelnen Treiber zu bewerten.

Es zeigt sich, dass für die Kommunen und Landkreise insbesondere die Stärkung der Attraktivität als Wohnort, Wirtschaftsstandort und Arbeitgeber die Verwaltungen zu mehr Innovativität antreibt. Abbildung 5 zeigt die Bewertungen der einzelnen Treiber für Kommunen (oben) und Landkreise (unten). Auch die höher werdenden Anforderungen zur Lösung komplexer Probleme, wie sie z. B. durch den Klimawandel entstehen, treiben die Kommunen zu mehr Innovativität an. Weitere externe Anreize wie die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Anreize durch Fördermittel spielen eine nachgeordnete Rolle.

In einem offenen Feld konnten die Befragten zudem weitere Treiber für Innovationen nennen. Diese sind in Abbildung 6 dargestellt.

10. Erkenntnis
Wichtigster Anreiz für die Kommunen und Landkreise, innovativ(er) zu werden, ist die Steigerung der Attraktivität als Wohnort, als Wirtschaftsstandort und als Arbeitgeber.

Wie stark bewegen folgende Aspekte Ihre Kommune dazu, innovativ zu sein bzw. zu werden?



Wie stark bewegen folgende Aspekte Ihren Landkreis dazu, innovativ zu sein bzw. zu werden?

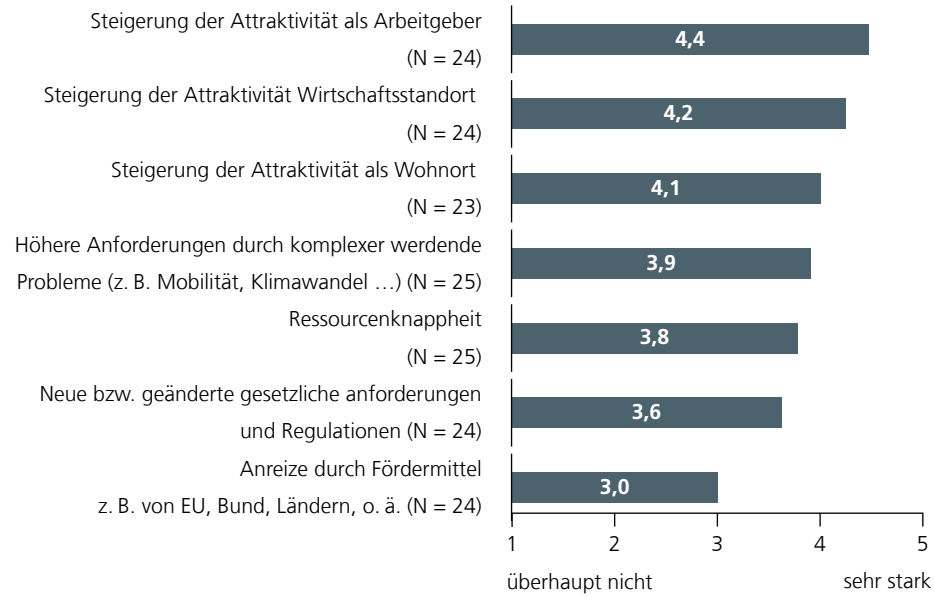


Abbildung 5: *Anreize für die Kommunen in Baden-Württemberg, innovativer zu werden*

Dargestellt sind Mittelwerte. Die Bewertung jedes Items erfolgte auf einer Skala von 1 (überhaupt nicht) bis 5 (sehr stark). Die Gesamtanzahl der Antworten N ist für jedes Item in Klammern angegeben.

WEITERE NENNUNGEN VON ANREIZEN FÜR INNOVATIONEN IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Abbildung 6: *Weitere Nennungen von Anreizen für Innovationen in der öffentlichen Verwaltung*

Die Zahlen in Klammern entsprechen der Anzahl der Nennungen.

5 KOMMUNALE INNOVATIONSTYPEN

Um bedarfsgerechte Maßnahmen zur Förderung der Innovationsfähigkeit und Innovativität in der öffentlichen Verwaltung abzuleiten, wurden die Verwaltungen daraufhin untersucht, welche spezifischen Hürden und Herausforderungen sie bei (Digitalisierungs-)Projekten erleben. Mit Hilfe einer Clusteranalyse[6] konnten drei Innovationstypen von Kommunen identifiziert werden: »Die Gehemmten« (ca. 24,5 Prozent der Fälle sind diesem Cluster zuzuordnen), »die entspannten Realisten« (50 Prozent) und »die klammen Macher« (25,5 Prozent). Im Folgenden werden die kommunalen Innovationstypen jeweils kurz beschrieben. Neben den Hürden, die sie bei (Digitalisierungs-)Projekten erleben, werden auch ihre Innovativität (Selbsteinschätzung und Bewertung der angegebenen Innovationsprojekte), ihre verwaltungsinternen Rahmenbedingungen für Innovationsfähigkeit, die Einbindung externer Partner im Innovationsprozess sowie ihr Bedarf an Innovationsprojekten in der Verwaltung dargestellt. Zudem werden die durchschnittlichen jährlichen Gewerbesteuereinnahmen pro Kopf im Cluster als Kontextinformation angegeben und die zentralen Ansatzpunkte für Maßnahmen dargestellt, um die Innovationsfähigkeit und Innovativität des jeweiligen kommunalen Innovationstyps zu steigern.

Hinweis
Die im nachfolgenden dargestellten Innovationstypen wurden entlang von Durchschnittswerten gebildet. D. h. in der Praxis wird es nur sehr wenige Kommunen geben, die exakt ins Bild des jeweiligen Typs passen. Insofern sind die nachstehenden Typen als plakative, überspitzte Darstellung zu verstehen, die jedoch deutlich machen sollen, dass die Kommunen verschiedene Bedarfe im Bereich Innovation und Digitalisierung haben. Maßnahmen müssen entsprechend bedarfsgerecht formuliert werden.

6 Da die Stichprobe der Landkreise in absoluten Zahlen zu klein war, wurde die Clusteranalyse basierend auf den Rückläufern aus kommunalen Verwaltungen durchgeführt.

Typ 1

DIE GEHEMMTEN

Kurzbeschreibung

»Die Gehemmten« schätzen sich selbst im Vergleich zu den anderen Typen als deutlich unterdurchschnittlich innovativ ein, bewerten jedoch die Wichtigkeit von Innovativität in der Verwaltung überdurchschnittlich hoch. Die Kluft zwischen der eigenen Innovativität und der Idealvorstellung, wie innovativ eine Kommune sein sollte, ist bei diesem Typ am größten. Entsprechend der Selbsteinschätzung ihrer Innovativität bewerten »die Gehemmten« die verwaltungsinternen Rahmenbedingungen für Innovationsfähigkeit unterdurchschnittlich gut – und das obwohl »den Gehemmten« deutlich überdurchschnittlich hohe Gewerbesteuereinnahmen (im Vergleich zu den anderen Innovationstypen) zur Verfügung stehen, die ihnen einen gewissen finanziellen Spielraum ermöglichen sollten. Besonders schlecht bewerten sie die Stellhebel Strategie und Prozesse sowie Ressourcen. »Die Gehemmten« sehen in sämtlichen Bereichen der Verwaltung Bedarf für innovative (Digitalisierungs-)Projekte. Gleichzeitig bewerten »die Gehemmten« aber die Hürden, die der Steigerung ihrer Innovationskraft im Weg stehen, als überdurchschnittlich hoch. Insbesondere fehlende Ressourcen und fehlende technische Lösungen sowie mangelnde Projektstrukturen verhindern den Befragten zufolge mehr Innovation in der Verwaltung.

Legende

+++	sehr deutlich überdurchschnittlich
++	deutlich überdurchschnittlich
+	leicht überdurchschnittlich
o	durchschnittlich
-	leicht unterdurchschnittlich
--	deutlich unterdurchschnittlich
---	sehr deutlich unterdurchschnittlich

+++ **Gewerbesteuereinnahmen p. a. / Kopf (Ø)**

583,39 Euro; Gesamtdurchschnitt = 523,48

++ **Relevanz von Innovativität**

4,52 von 5; Gesamtdurchschnitt = 4,35

-- **Innovativität (Selbsteinschätzung)**

2,88 von 5; Gesamtdurchschnitt = 3,10

-- **Innovativität (der angegebenen Projekte)**

1,76 von 5; Gesamtdurchschnitt = 1,94

-- **Verwaltungsinterne Rahmenbedingungen für Innovationsfähigkeit**

Stellhebel sortiert nach größten Bedarfen

- *= Bedarf ist überdurchschnittlich hoch*
- *= Bedarf ist durchschnittlich hoch*
- *= Bedarf ist unterdurchschnittlich hoch*

2,85 von 5; Gesamtdurchschnitt = 3,14

- *Strategie und Prozesse (2,14 von 5)*
- *Ressourcen (2,25 von 5)*
- *Strukturen (2,63 von 5)*
- *Innovationskultur (3,23 von 5)*
- *Qualifikation (MA und FK) (3,28 von 5)*

o

Einbindung externer Partner

3,56 von 5; Gesamtdurchschnitt = 3,55

+++

Bedarfe in der Verwaltung an Digitalisierungsprojekten

sortiert nach größten Bedarfen

- 🔴 = *Bedarf ist überdurchschnittlich hoch*
- 🟡 = *Bedarf ist durchschnittlich hoch*
- ⚪ = *Bedarf ist unterdurchschnittlich hoch*

- 🔴 *Bürgerservices (4,48 von 5)*
- 🔴 *Verwaltungsinterne Arbeitsprozesse (4,48 von 5)*
- 🔴 *Ausstattung der Verwaltung mit Hardware und Software (3,72 von 5)*
- 🔴 *Kommunale Daseinsvorsorge (3,67 von 5)*
- 🔴 *Bürgerbeteiligung und Partizipation (3,52 von 5)*
- 🟡 *Infrastruktur (4,04 von 5)*

++

Erlebte Hürden

sortiert nach größten Hürden

- 🔴 = *überdurchschnittlich hoch bewertet*
- 🟡 = *durchschnittlich hoch bewertet*
- ⚪ = *unterdurchschnittlich hoch bewertet*

- 🔴 *Ressourcen und technische Lösungen (3,68 von 5)*
- 🔴 *Projektstrukturen und Zusammenarbeit (3,37 von 5)*
- 🔴 *Qualifikation und Interesse der FK und MA (3,35 von 5)*
- ⚪ *Gesetzliche Rahmenbedingungen und Förderstrukturen (2,88 von 5)*

Zentrale Ansatzpunkte für Maßnahmen

- Entwicklung einer Vision und einer Strategie für die Daseinsvorsorge in x Jahren
- Priorisierung der Bedarfe
- Ableitung einer Innovationsstrategie und einer Digitalisierungsstrategie
- Verbesserung der verwaltungsinternen Rahmenbedingungen, insb. der Faktoren Strategie und Prozesse sowie Innovationskultur
- Inanspruchnahme einer Fördermittelberatung, z. B. durch die kommunalen Landesverbände oder die Digitalakademie@bw
- Nutzung vorhandener Unterstützungsangebote, z. B. durch die Digitalakademie@bw, sowie von vorhandenen Qualifikationsmaßnahmen, wie z. B. der Kommunalen Digitallotsen der kommunalen Landesverbände und von Digital Leadership der Führungsakademie BW
- Inanspruchnahme von Beratungsangeboten zur Prozessdigitalisierung, z. B. vom Fachzentrum Digitale Prozesse (service-bw)
- Nutzung von Best Practice-Sammlung
- Weitere Öffnung des Innovationsprozesses für externe Akteure und Partner
- Intensivierung des Austauschs mit anderen Kommunen und Landkreisen, um von deren Erfahrungen zu lernen

Typ 2

DIE ENTSPANNTEN REALISTEN

Kurzbeschreibung

»Die entspannten Realisten« sind durchschnittlich innovativ und schätzen die Relevanz, als Verwaltung innovativ zu sein, durchschnittlich ein. Ihre verwaltungsinternen Rahmenbedingungen für Innovationsfähigkeit bewerten sie leicht überdurchschnittlich. Insbesondere die Bewertung der Qualifikation der Mitarbeitenden und der Führungskräfte, der innovationsförderlichen Strukturen und der Innovationskultur fällt positiv auf. Den Bedarf für (Digitalisierungs-)Projekte sehen »die entspannten Realisten« locker. Den größten Bedarf sehen sie bei den Bürger-Services. »Die entspannten Realisten« bewerten die Hürden in allen Bereichen deutlich unterdurchschnittlich. Die relativ betrachtet größte Herausforderung sehen sie in den gesetzlichen Rahmenbedingungen und Förderstrukturen. Die Gewerbesteuereinnahmen »der entspannten Realisten« sind überdurchschnittlich hoch.

Legende

+++	sehr deutlich überdurchschnittlich
++	deutlich überdurchschnittlich
+	leicht überdurchschnittlich
o	durchschnittlich
-	leicht unterdurchschnittlich
--	deutlich unterdurchschnittlich
---	sehr deutlich unterdurchschnittlich

++ **Gewerbesteuereinnahmen p. a. / Kopf (Ø)**

555,00 Euro; Gesamtdurchschnitt = 523,48

\- **Relevanz von Innovativität**

4,23 von 5; Gesamtdurchschnitt = 4,35

o **Innovativität (Selbsteinschätzung)**

3,08 von 5; Gesamtdurchschnitt = 3,10

\+ **Innovativität (der angegebenen Projekte)**

2,04 von 5; Gesamtdurchschnitt = 1,94

++ **Verwaltungsinterne Rahmenbedingungen für Innovationsfähigkeit**

Stellhebel sortiert nach größten Bedarfen

- *= Bedarf ist überdurchschnittlich hoch*
- *= Bedarf ist durchschnittlich hoch*
- *= Bedarf ist unterdurchschnittlich hoch*

3,35 von 5; Gesamtdurchschnitt = 3,14

- *Strategie und Prozesse (2,75 von 5)*
- *Ressourcen (2,85 von 5)*
- *Qualifikation (MA und FK) (3,51 von 5)*
- *Strukturen (3,53 von 5)*
- *Innovationskultur (3,55 von 5)*

++

Einbindung externer Partner

3,88 von 5; Gesamtdurchschnitt = 3,55

--

Bedarfe in der Verwaltung an Digitalisierungsprojekten

sortiert nach größten Bedarfen

- *= Bedarf ist überdurchschnittlich hoch*
- *= Bedarf ist durchschnittlich hoch*
- *= Bedarf ist unterdurchschnittlich hoch*

- *Bürgerservices (4,12 von 5)*
- *Verwaltungsinterne Arbeitsprozesse (4,00 von 5)*
- *Infrastruktur (3,81 von 5)*
- *Kommunale Daseinsvorsorge (3,46 von 5)*
- *Bürgerbeteiligung und Partizipation (3,15 von 5)*
- *Ausstattung der Verwaltung mit Hardware und*
- *Software (3,08 von 5)*

Erlebte Hürden

sortiert nach größten Hürden

- *= überdurchschnittlich hoch bewertet*
- *= durchschnittlich hoch bewertet*
- *= unterdurchschnittlich hoch bewertet*

- *Gesetzliche Rahmenbedingungen und*
- *Förderstrukturen (3,23 von 5)*
- *Qualifikation und Interesse der FK und MA (2,55 von 5)*
- *Ressourcen und technische Lösungen (2,52 von 5)*
- *Projektstrukturen und Zusammenarbeit (2,11 von 5)*

Zentrale Ansatzpunkte für Maßnahmen

- Verbesserung der verwaltungsinternen Rahmenbedingungen, insb. der Faktoren Strategie und Prozesse sowie Ressourcen
- Inanspruchnahme einer Fördermittelberatung, z. B. durch die kommunalen Landesverbände oder die Digitalakademie@bw
- Inanspruchnahme von Beratungsangeboten zur Prozessdigitalisierung, z. B. vom Fachzentrum Digitale Prozesse (service-bw)
- Intensivierung des Austauschs mit anderen Kommunen und Landkreisen und Stärkung der Kommunikation von eigenen Best Practices

Typ 3

DIE KLAMMEN MACHER

Kurzbeschreibung

»Die klammen Macher« sind – trotz deutlich unterdurchschnittlicher Gewerbesteuereinnahmen – leicht überdurchschnittlich innovativ. Dabei bewerten sie die Relevanz, als öffentliche Verwaltung innovativ zu sein, nur durchschnittlich hoch. Ihre verwaltungsinternen Rahmenbedingungen für Innovationsfähigkeit bewerten »die klammen Macher« leicht überdurchschnittlich. Den größten Verbesserungsbedarf sehen sie bei den Ressourcen. Den Bedarf an (Digitalisierungs-)Projekten bewerten sie leicht überdurchschnittlich, insbesondere im Infrastruktur-Bereich. Als größte Hürde nehmen »die klammen Macher« fehlende Ressourcen und fehlende technische Lösungen wahr.

Legende

+++	sehr deutlich überdurchschnittlich
++	deutlich überdurchschnittlich
+	leicht überdurchschnittlich
o	durchschnittlich
-	leicht unterdurchschnittlich
--	deutlich unterdurchschnittlich
---	sehr deutlich unterdurchschnittlich

--

Gewerbesteuereinnahmen p. a. / Kopf (Ø)

487,30 Euro; Gesamtdurchschnitt = 523,48

o

Relevanz von Innovativität

4,33 von 5; Gesamtdurchschnitt = 4,35

+

Innovativität (Selbsteinschätzung)

3,22 von 5; Gesamtdurchschnitt = 3,10

+

Innovativität (der angegebenen Projekte)

1,98 von 5; Gesamtdurchschnitt = 1,94

+

Verwaltungsinterne Rahmenbedingungen für Innovationsfähigkeit

Stellhebel sortiert nach größten Bedarfen

- *= Bedarf ist überdurchschnittlich hoch*
- *= Bedarf ist durchschnittlich hoch*
- *= Bedarf ist unterdurchschnittlich hoch*

3,18 von 5; Gesamtdurchschnitt = 3,14

- *Ressourcen (2,09 von 5)*
- *Strategie und Prozesse (2,83 von 5)*
- *Strukturen (3,24 von 5)*
- *Qualifikation (MA und FK) (3,61 von 5)*
- *Innovationskultur (3,6 von 5)*

--

Einbindung externer Partner

3,38 von 5; Gesamtdurchschnitt = 3,55

--

Bedarfe in der Verwaltung an Digitalisierungsprojekten

sortiert nach größten Bedarfen

- = *Bedarf ist überdurchschnittlich hoch*
- = *Bedarf ist durchschnittlich hoch*
- = *Bedarf ist unterdurchschnittlich hoch*

- *Infrastruktur (4,06 von 5)*
- *Bürgerservices (4,04 von 5)*
- *Verwaltungsinterne Arbeitsprozesse (3,92 von 5)*
- *Kommunale Daseinsvorsorge (3,59 von 5)*
- *Bürgerbeteiligung und Partizipation (3,35 von 5)*
- *Ausstattung der Verwaltung mit Hardware und Software (3,20 von 5)*

++

Erlebte Hürden

sortiert nach größten Hürden

- = *überdurchschnittlich hoch bewertet*
- = *durchschnittlich hoch bewertet*
- = *unterdurchschnittlich hoch bewertet*

- *Gesetzliche Rahmenbedingungen und Förderstrukturen (4,45 von 5)*
- *Ressourcen und technische Lösungen (3,83 von 5)*
- *Projektstrukturen und Zusammenarbeit (2,86 von 5)*
- *Qualifikation und Interesse der FK und MA (2,83 von 5)*

Zentrale Ansatzpunkte für Maßnahmen

- Inanspruchnahme einer Fördermittelberatung z. B. durch die kommunalen Landesverbände oder die Digitalakademie@bw
- Verstärkte Einbindung externer Akteure und Partner in den Innovationsprozess
- Nutzung von Best Practice-Sammlung
- Verbesserung der verwaltungsinternen Rahmenbedingungen, insb. von Ressourcen
- Nutzung vorhandener Unterstützungs- und Beratungsangebote zu rechtlichen Barrieren, z. B. durch die kommunalen Landesverbände, KOINNO oder die Digitalakademie@bw
- Intensivierung des Austauschs mit anderen Kommunen und Landkreisen und Stärkung der Kommunikation von eigenen Best Practices

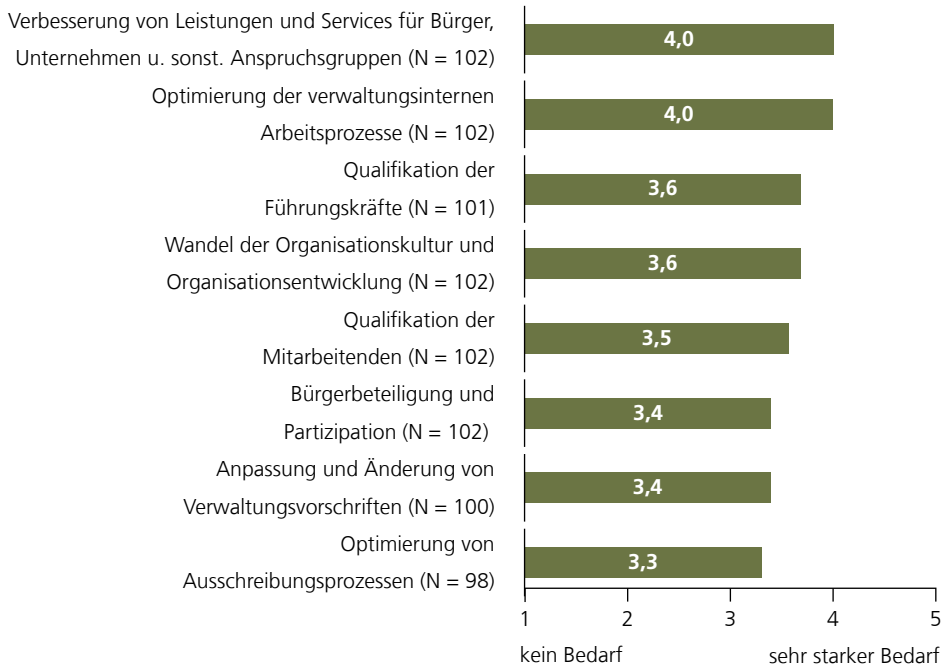
6 BEDARFE UND BARRIEREN

6.1 INNOVATIONSBEDARFE INNERHALB DER VERWALTUNG

Damit die öffentliche Verwaltung die Daseinsvorsorge auch in Zukunft in angemessener Qualität und auf effiziente Art und Weise sicherstellen kann, muss sie sich selbst auf den Prüfstand stellen und sich – zumindest in Teilen – neu erfinden. Gefragt nach den Bedarfen an innovativen Projekten und Maßnahmen innerhalb der Verwaltung bewerteten die Kommunen und vor allem die Landkreise die Verbesserung der Services für die Bürgerinnen und Bürger sowie für weitere Anspruchsgruppen und die Optimierung der verwaltungsinternen Arbeitsprozesse als besonders wichtig. Dieser Befund überrascht ob der intensiven Auseinandersetzung mit dem Onlinezugangsgesetz auf sämtlichen Ebenen der Verwaltung kaum. Gefolgt wird dies – leicht abgeschlagen – vom Bedarf, die Führungskräfte in der Verwaltung (weiter) zu qualifizieren, einen Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung zu bewirken und die (Weiter-)Qualifikation der Mitarbeitenden zu fördern. Innovationen in der Bürgerbeteiligung, bei Verwaltungsvorschriften und bei Ausschreibungsprozessen wurden sowohl von den Befragten der Kommunen als auch der Landkreise als nachrangig bewertet. Abbildung 7 zeigt die Bedarfe von innovativen Projekten und Maßnahmen innerhalb der Verwaltung der Kommunen (oben) und der Landkreise (unten).

11. Erkenntnis
Die Befragten sehen in der Verbesserung der Dienstleistungsangebote für die Bürgerinnen und Bürger sowie für weitere Anspruchsgruppen und in der Optimierung der verwaltungsinternen Arbeitsprozesse die größten Bedarfe.

Bedarf an innovativen Projekten und Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen in der Verwaltung der Kommunen



Bedarf an innovativen Projekten und Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen in der Verwaltung der Landkreis

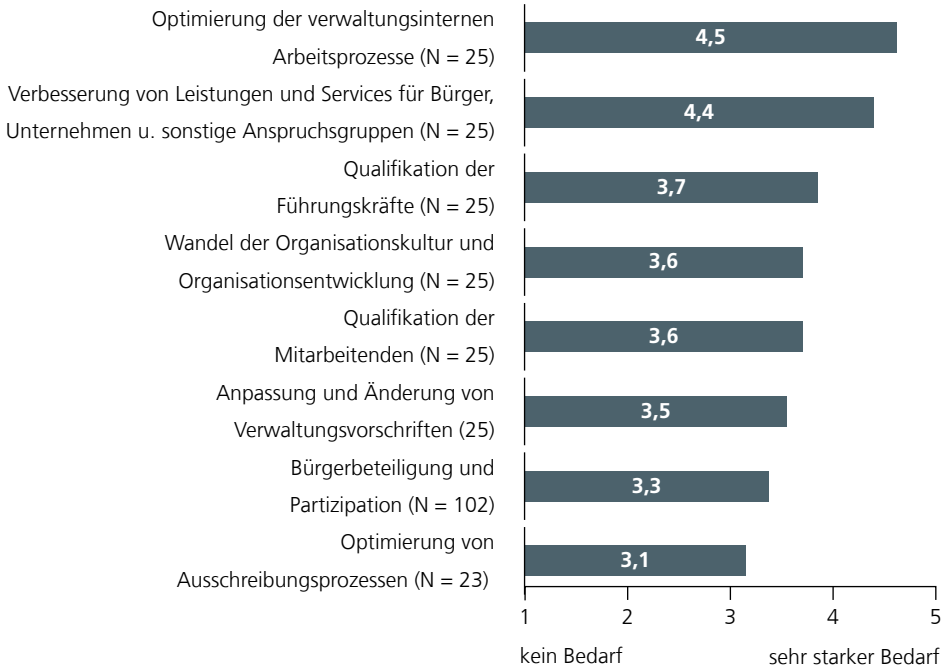


Abbildung 7: *Bedarfe an innovativen Projekten und Maßnahmen innerhalb der Verwaltung der Kommunen und Landkreise*

Dargestellt sind Mittelwerte. Die Bewertung jedes Items erfolgte auf einer Skala von 1 (gar kein Bedarf) bis 5 (sehr großer Bedarf). Die Gesamtanzahl der Antworten N ist für jedes Item in Klammern angegeben.

Interessant ist auch, dass die Verbesserung kommunaler Dienstleistungsangebote zwar als sehr wichtiger Bedarf von den Kommunen und Landkreisen identifiziert wird, gleichzeitig aber aus den Fragen zur Einbindung externer Akteure in den Innovationsprozess bekannt ist, dass Bürgerinnen und Bürger sowie weitere Anspruchsgruppen nur selten in die Entwicklung und Umsetzung von Projekten eingebunden werden (siehe Kapitel 4.2). Um die Dienstleistungsangebote möglichst bedarfsgerecht und kundenorientiert zu gestalten, wäre eine gezielte Einbindung der Kundengruppen jedoch zentral. Die befragten Kommunen und Landkreise lassen dieses Potenzial scheinbar größtenteils ungenutzt. Es empfiehlt sich, eine entsprechende Strategie sowie Prozesse zu etablieren und geeignete Formate zu identifizieren, um die Adressaten einer Dienstleistung systematisch in den Entwicklungsprozess einzubinden.

12. Erkenntnis
Die befragten Kommunen und Landkreise schöpfen das Potenzial für die Verbesserung der Bürger-Services nicht aus, das in der systematischen Einbindung ihrer Anspruchsgruppen in den Entwicklungsprozess liegt. Es scheint hier an entsprechenden Strategien und Prozessen sowie an geeigneten Formaten zu fehlen.

6.2 INNOVATIONSBEDARFE IN DER DASEINSVORSORGE

Die Befragten wurden zudem gebeten anzugeben, in welchen Bereichen der Daseinsvorsorge sie derzeit Bedarf für innovative Projekte und Maßnahmen sehen. Die Kommunen sehen den größten Bedarf im Bereich digitale Infrastruktur (34,1 Prozent der Nennungen), gefolgt von den Bereichen Bildung (17,3 Prozent), Verkehr (12,3 Prozent) und Familie und Soziales (10,3 Prozent). Bei den Landkreisen wird insbesondere der Bedarf im sozialen Bereich (16,1 Prozent der Nennungen) deutlich, gefolgt vom Bereich Baugenehmigung (14,5 Prozent), Schulen und Kultus (12,9 Prozent) und ÖPNV (11,3 Prozent). Auffällig ist, dass, anders als die aktuelle öffentliche Debatte es vermuten ließe, bei den Kommunen die Bereiche Wohnungswirtschaft und Integration und bei den Landkreisen der Straßenverkehr den Befragten zufolge eine gegenüber den anderen Themenfeldern stark nachgeordnete Rolle spielen.

Die Befragten wurden zudem gebeten, den Bedarf an Digitalisierungsprojekten einzuschätzen; hierbei zeigte sich ein ähnliches Bild wie bei den Bedarfen an Innovationsprojekten. Dies unterstreicht die Erkenntnis, dass Innovation und Digitalisierung in den Kommunen und Landkreisen in Baden-Württemberg sehr eng zusammengedacht werden.

13. Erkenntnis
Die Kommunen sehen den größten Bedarf an innovativen Maßnahmen in der Daseinsvorsorge im Bereich der digitalen Infrastruktur, die Landkreise im sozialen Bereich. Bei den befragten Kommunen spielen die Wohnungswirtschaft und Fragen der Integration, bei den befragten Landkreisen der Straßenverkehr eine überraschenderweise deutlich nachgeordnete Rolle.

Die Bedarfe an Innovationsprojekten überschneiden sich sehr stark mit den Bedarfen an Digitalisierungsprojekten.

6.3 BARRIEREN BEI DER PLANUNG UND UMSETZUNG INNOVATIVER PROJEKTE

In der Praxis zeigt sich oft, dass selbst innovative Ideen und klar definierte Projekte scheitern, nur schleppend vorangehen oder gar nicht erst gestartet werden. Die Gründe hierfür sind vielfältig, ebenso wie die Barrieren und Hürden, die die Praktikerinnen und Praktiker im Verwaltungsalltag erleben. Für eine erste Einschätzung, welche Hürden die Planung und Umsetzung von Innovations- und Digitalisierungsprojekten in den Kommunen und Landkreisen Baden-Württembergs behindern können, wurde zunächst die wissenschaftliche Literatur gesichtet (insb. Bugge et al. 2011). Anschließend wurden diejenigen Barrieren in Vorgesprächen mit Verwaltungspraktikerinnen und -praktikern vertieft, die unabhängig vom konkreten Projektkontext oder der spezifischen Themenstellung sind. Daraus ergaben sich zwölf unterschiedliche Aspekte, die die Befragten danach bewerten sollten, inwiefern sie ihre Innovations- und Digitalisierungsprojekte hemmen. Die Aspekte betrafen dabei sowohl interne Barrieren, also solche, die in der Verwaltung selbst begründet liegen, als auch externe Barrieren, die sich aus äußeren Einflüssen ergeben. Auf Basis der Antworten aus den Kommunen wurde eine Faktorenanalyse durchgeführt, die die Hürden wie folgt zusammenfasst:

Hürde 1 – Gesetzliche Rahmenbedingungen und Förderstrukturen

- Gesetzliche Reglementierungen und starre Rahmenbedingungen
- Komplizierte, bürokratische Förderstrukturen

Hürde 2 – Ressourcen und technische Lösungen

- Mangelnde Ressourcen
- Mangelnde funktionierende technische Lösungen

Hürde 3 – Qualifikation und Interesse der Führungskräfte und Mitarbeitenden

- Mangelnde Qualifikation der Mitarbeitenden
- Mangelnde Qualifikation der Führungskräfte
- Mangelndes Interesse an digitalen Entwicklungen bei den Mitarbeitenden
- Mangelndes Interesse an digitalen Entwicklungen bei den Führungskräften
- Geringe Risikobereitschaft der Führungskräfte

Hürde 4 – Projektstrukturen und Zusammenarbeit

- Fehlende Projekt- und Organisationsstrukturen
- Mangelnde politische Unterstützung im Gemeinderat bzw. Stadtrat
- Mangelnde Zusammenarbeit und unzureichende Vernetzung mit relevanten Akteuren

Die Kommunen und Landkreise bewerten die Hürden jeweils sehr ähnlich: insbesondere die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Förderstrukturen stehen der öffentlichen Verwaltung bei Innovations- und Digitalisierungsprojekten im Weg (K: 3,75 von max. 5 | LK: 3,96 von max. 5), gefolgt von mangelnden Ressourcen und fehlenden technischen Lösungen (K: 3,45 | LK: 3,5).

Die Befragten hatten neben den vorgegebenen Auswahlmöglichkeiten zudem die Option, in einem Freifeld weitere Barrieren zu nennen. Hier nannten sie u. a. die fehlende Netzinfrastruktur, eine fehlende Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, fehlende umsetzbare Vorgaben des Landes und des Bundes, mangelnde Handlungsbefugnisse der Kommunen und Landkreise sowie unklare Zuständigkeiten als Hürden bei der Umsetzung von innovativen

Maßnahmen. Zudem wurden das Fehlen von Strategien bei den Kommunen und Landkreisen, Silo-Denken in der Verwaltung, träge und langwierige Projekte sowie eine mangelnde bereichsübergreifende Zusammenarbeit als Hemmnisse genannt.

Insbesondere mit Blick auf die Hürde der gesetzlichen Rahmenbedingungen lohnt es sich, die bestehenden Vorgaben und die eigenen Möglichkeiten zur Veränderung kritisch zu hinterfragen sowie den eigenen Ermessensspielraum konsequent auszunutzen. Unter Umständen ist die eigentliche Barriere nicht die gesetzliche Regelung an sich, sondern eine hohe Risikoaversion oder eine Denkblockade im Sinne des »das haben wir schon immer so gemacht«, die die Lösung des Problems verhindert.

Zentrale Barrieren, die von den Kommunen und Landkreisen genannt wurden

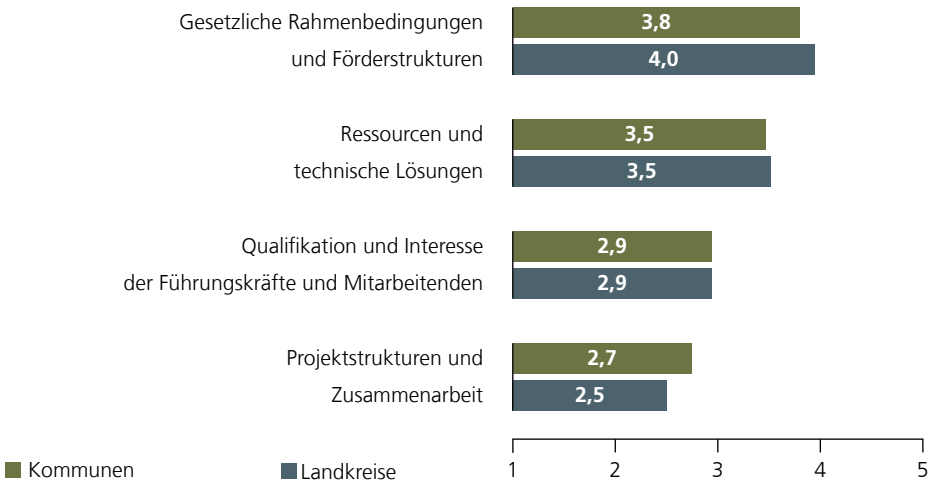


Abbildung 8: *Barrieren bei der Entwicklung, Planung und Umsetzung von Digitalisierungsprojekten in Kommunen und Landkreisen*

Dargestellt sind Mittelwerte. Die Bewertung erfolgte auf einer Skala von 1 bis 5.

14. Erkenntnis
Die Kommunen und Landkreise sehen insbesondere in (1) den gesetzlichen Rahmenbedingungen und Förderstrukturen und (2) den fehlenden Ressourcen und technische Lösungen die größten Barrieren für die Umsetzung von Innovations- und Digitalisierungsprojekten.

7 WÜNSCHE ZUR STEIGERUNG DER INNOVATIVITÄT UND ZUR FÖRDERUNG DER DIGITALISIERUNG

Die vorliegende Studie macht deutlich, dass der Großteil der Kommunen und Landkreise die Relevanz von Innovation und Digitalisierung erkannt hat, dass jedoch eine Vielzahl an Barrieren die Ausschöpfung des Innovationspotenzials verhindert. Zum Abschluss der Befragung hatten die Befragten der Kommunen und Landkreise deshalb die Möglichkeit, in einem Freifeld je drei Wünsche zu äußern, die dazu beitragen, dass ihre Kommune bzw. ihr Landkreis a) innovativer und b) digitaler wird. Die nachstehende Tabelle 2 zeigt die Top 5 der meistgenannten Wünsche.

	Rang	Innovation	Digitalisierung
Kommunen	1	Ressourcen (46)	Ressourcen (36)
	2	Kultur (35)	Kultur (22)
	3	Digitale Infrastruktur (20)	Digitale Infrastruktur (21)
	4	eGovernment (19)	eGovernment (17)
	5	Rechtliche Rahmenbedingungen (11)	Standards und Best Practices (11)
Landkreise	1	Ressourcen (8)	Digitale Infrastruktur (6)
	2	Rechtliche Rahmenbedingungen (7)	eGovernment (6)
	3	Kultur (6)	Rechtliche Rahmenbedingungen (5)
	4	eGovernment (5)	Ressourcen (5)
	5	Digitale Infrastruktur (4)	Kooperation und Vernetzung (3)

Tabelle 2: Wünsche zur Verbesserung der Innovativität und Digitalisierung

Die Zahlen in Klammern entsprechen der Anzahl der Nennungen. Pro befragter Person waren bis zu drei Wünsche möglich.

Die Befragten aus den Kommunen nennen für die Bereiche Innovation und Digitalisierung sehr ähnliche Wünsche. Der am häufigsten genannte Wunsch ist der nach mehr Ressourcen, gefolgt vom Wunsch nach einer Veränderung der Organisationskultur(en) in der Verwaltung. Die Befragten äußerten hierbei vor allem Wünsche nach mehr Mut zu Neuem, nach weniger Vorbehalten von Führungskräften, nach einer positiven Fehlerkultur, nach Hierarchieabbau oder nach aufgeschlosseneren Mitarbeitenden. An dritter Stelle fand sich der Wunsch nach einer besseren digitalen Infrastruktur, insbesondere in Form von flächendeckender digitaler Versorgung und Breitbandausbau. An vierter Stelle wünschen sich die Befragten der Kommunen insbesondere Fortschritte im Bereich eGovernment, beispielsweise in Form der Einführung von digitalem Dokumentenmanagement. Erst beim am fünfthäufigsten genannten Wunsch zeigen sich bei den Befragten der Kommunen Unterschiede zwischen den Wünschen in den Bereichen Innovation und Digitalisierung. Während sie sich für Innovationen allgemein Änderungen und Vereinfachungen der rechtlichen Rahmenbedingungen wie z. B. durch Experimentierklauseln wünschen, stehen auf dem Digitalisierungswunschzettel das Schaffen von Standards und die Kommunikation von Best Practices (wie z. B. Pilotprozesse, einheitliche Sicherheitsvorgaben, Musterlösungen) an fünfter Stelle.

Bei den Landkreisen unterscheiden sich die Wünsche für die Bereiche Innovation und Digitalisierung etwas. Während sich die Befragten für die Steigerung der Innovativität insbesondere mehr Ressourcen und einfachere rechtliche Rahmenbedingungen wünschen, steht auf dem Wunschzettel zur Förderung der Digitalisierung der Ausbau der digitalen Infrastruktur, und hier vor allem der Breitbandausbau, zusammen mit dem Wunsch, deutliche Fortschritte im eGovernment zu machen, an erster Stelle. Dies lässt darauf schließen, dass in den Landkreisen ein etwas differenzierteres Verständnis davon besteht, was für die Förderung von Innovation und was für die Stärkung der Digitalisierung notwendig ist. Trotz unterschiedlicher Priorisierungen zeigt sich aber auch, dass sich die Wünsche der Kommunen und der Landkreise insgesamt sehr ähnlich sind. Lediglich der Wunsch nach stärkerer Kooperation und Vernetzung zwischen den Akteuren wird ausschließlich von den Landkreisen als Wunsch zur Förderung der Digitalisierung genannt.

15. Erkenntnis
Die Kommunen und Landkreise äußern – trotz teils unterschiedlicher Priorisierung – durchaus ähnliche Wünsche zur Förderung der Innovation und zur Stärkung der Digitalisierung in ihrer Verwaltung. Insbesondere ein Mehr an Ressourcen wäre in den Verwaltungen gern gesehen.

Die Studienergebnisse legen nahe, dass die Kommunen und Landkreise bereits recht gute Vorstellungen davon haben, was sie benötigen, um innovativer und digitaler zu werden, dass es jedoch an konkreten Ideen und Vorgehensweisen fehlt, wie sie diese Rahmenbedingungen schaffen können. Jedoch können die Akteure der öffentlichen Verwaltung sehr wohl Einfluss auf die internen Rahmenbedingungen nehmen, die das Hervorbringen von Innovationen fördern oder hemmen.

8 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR KOMMUNEN UND LANDKREISE

Wie aber wird nun die Verwaltung einer Kommune oder eines Landkreises innovativer? Im Folgenden werden Empfehlungen für die Verwaltungspraxis entlang von fünf Handlungsfeldern dargestellt. Die Empfehlungen wurden basierend auf den Studienergebnissen entwickelt und in Workshops mit Verwaltungspraktikerinnen und -praktikern weitergedacht. Die folgende Darstellung konzentriert sich auf solche Maßnahmen, die die Kommunen und Landkreise selbstständig in die Hand nehmen und beeinflussen können.

Handlungsfeld 1 – Vision und Ziele für die Daseinsvorsorge entwickeln

Digitalisierung und Innovation sind für die öffentliche Verwaltung in Kommunen und Landkreisen kein Selbstzweck. Es muss in der öffentlichen Verwaltung immer darum gehen, die Daseinsvorsorge bestmöglich, effizient und kundenorientiert sicherzustellen. Um neue Herausforderungen der Daseinsvorsorge lösen zu können, bedarf es jedoch oftmals neuer Arbeitsweisen, innovativer Formate und auch technischer Lösungen. Für die öffentliche Verwaltung ist es deshalb hilfreich, zunächst zu klären, welche Ziele sie bei der (Verbesserung der) Daseinsvorsorge bis wann erreichen will, welche Priorität welche Ziele haben, wie sie die Ziele erreichen will und welche Rolle innovative Vorgehensweisen und die Möglichkeiten der Digitalisierung dabei spielen. Um die Akzeptanz der zu entwickelnden Strategie zu fördern, empfiehlt es sich, diese ko-kreativ mit allen relevanten Akteuren innerhalb einer Verwaltung und ggf. auch unter systematischer Beteiligung der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Kreativwirtschaft in geeigneten Formaten zu erarbeiten.

Handlungsempfehlungen

- Übergeordnete Vision für die Daseinsvorsorge, z. B. in fünf Jahren erarbeiten, ko-kreativ innerhalb der Verwaltung und unter systematischer Beteiligung relevanter externer Anspruchsgruppen, auch unter Nutzung von Kreativtechniken wie z. B. »Lego® Serious Play®«
- Strategie für die Sicherstellung und Verbesserung der Daseinsvorsorge ableiten
- Bei Bedarf externen Partner bei der Entwicklung der Vision und der Strategie einbinden, der den Prozess moderiert und Erfahrung mit ko-kreativen Beteiligungsformaten hat
- Rolle von neuen Arbeitsweisen, innovativen Formaten und Digitalisierung zur Umsetzung der Strategie festhalten
- Im Leitbild der Verwaltung verankern, dass innovative Herangehensweisen selbstverständlicher Teil der täglichen Verwaltungsarbeit sind, um die Daseinsvorsorge sicherzustellen

Tipp
Für die Ableitung einer Strategie kann auch das »Digital Cook Book – Innovative Rezepte und Speisepläne« Anregungen geben, das die Erfahrungen von Kommunen und Landkreisen bei der Entwicklung einer Digitalisierungsstrategie systematisiert und Handlungsempfehlungen gibt. Die Prozessschritte »Was wollen wir kochen?«, »Vorbereitung«, »Kochen«, »Anrichten« können auch auf die Entwicklung einer Strategie für die Daseinsvorsorge übertragen werden. Zudem enthält das »Cook Book« Ideen, inwiefern innovative Herangehensweisen und digitale Lösungen den Strategieprozess unterstützen können.

Handlungsfeld 2 – Verwaltungsinterne Rahmenbedingungen zur Förderung der Innovationsfähigkeit verbessern

Damit eine Organisation Innovationen hervorbringen und umsetzen kann, braucht sie die richtigen verwaltungsinternen Rahmenbedingungen. In der öffentlichen Verwaltung gehören dazu innovationsförderliche Strukturen, eine definierte Strategie sowie geeignete Prozesse für den Umgang mit innovativen Ideen, eine Innovationskultur, entsprechendes Wissen sowie Kompetenzen bei den Führungskräften und Mitarbeitenden und ausreichend Ressourcen. Insbesondere die Bereiche Strategie und Prozesse sowie Innovationskultur sind wesentliche Stellhebel, die großes Potenzial zur Förderung der Innovationsfähigkeit bieten. Verwaltungen sollten deshalb vor allem an diesen Stellhebeln ansetzen.

Auch die äußeren Rahmenbedingungen müssen stimmig sein, um Innovationen innerhalb einer Verwaltung hervorbringen zu können. Diese entziehen sich jedoch zumeist der direkten Einflussnahme durch die Verwaltungen der Kommunen und Landkreise (z. B. Vorgaben des Landes, Anbieter von IT-Dienstleistungen, etc.). Bedarf es einer Anpassung der äußeren Rahmenbedingungen, empfiehlt es sich, über das Formieren von Netzwerken oder Arbeitsgruppen sowie über die Interessensvertretung z. B. der kommunalen Landesverbände Einfluss zu nehmen.

Handlungsempfehlungen

Innovationsförderliche Strukturen schaffen

- Arbeiten in Projekten fördern, indem zusätzlich zur Linienorganisation Projektstrukturen geschaffen werden; Matrixstruktur einführen
- Grundsätzliche Vorgehensweise festlegen, um in jedem Projekt die Verantwortlichkeiten frühzeitig und klar zu regeln und alle relevanten Akteure innerhalb und außerhalb der Verwaltung einzubinden

Innovationsförderliche Strategie und Prozesse definieren

- Kriterienkatalog erstellen, unter welchen Voraussetzungen eine innovative Idee als Projekt umgesetzt wird
- Systematische Vorgehensweise zur Umsetzung von innovativen Projekten (von der Bedarfsanalyse und Idee bis zur Implementierung und Evaluation) in der Verwaltung etablieren
- Ggf. einen sogenannten »Process Owner« für eine bestimmte (Dienst-)Leistung innerhalb der Verwaltung festlegen, also einen Verantwortlichen, der die gesamte Prozesskette im Blick hat und bei Verbesserungsbedarf alle relevanten Stellen zur Lösungsentwicklung einbindet
- Innovationsprozesse systematisch für externe Anspruchsgruppen inkl. Stadt-/Gemeinderat bzw. Kreistag öffnen und diese in geeigneten ko-kreativen Formaten an Projekten beteiligen, um gemeinsam Lösungen zu erarbeiten – dies fördert die Akzeptanz der entstehenden Lösungen
- Formate zur Beteiligung und Ko-Kreation regelmäßig recherchieren, erproben und für eigene Bedarfe anpassen

Tipp

Im KIC@bw wurden ko-kreative Formate wie z. B. das Digital.Labor entwickelt und erprobt. Zudem bietet die Morgenstadt-Werkstatt am Fraunhofer IAO jedes Jahr die Möglichkeit, sich zu aktuellen Innovationen und Best Practices auszutauschen. 2018 wurde die Civil City Challenge als Format zur Aushandlung von Positionen bei der Gestaltung eines neuen Quartiers erprobt. Lösungen gibt es also viele. Die Auswahl des jeweiligen Formats sollte aber stets bedarfsorientiert vorgenommen werden.

- Bei der Entwicklung oder Verbesserung von Dienstleistungen und Services Formate zur gezielten Erfassung der Bedarfe der Kunden und Anspruchsgruppen nutzen, um die Kunden- und Nutzerorientierung der Dienstleistung zu stärken

Tipp
Im KIC@bw wurde ein Methoden- und Werkzeugkasten entwickelt, der die Nutzung innovativer Herangehensweisen in der öffentlichen Verwaltung stärken soll. Dort werden auch Methoden vorgestellt, die die Service- und Kundenorientierung unterstützen und die über Bürger-/Kundenbefragungen hinausgehen, wie z. B. »Cognitive Walkthrough«, »Personae«, »Citizen Journey Mapping« oder »Empathy Mapping«.

Innovationskultur leben

- Im Leitbild das Selbstverständnis einer öffentlichen Verwaltung als Dienstleister für den Bürger festhalten und das Ziel formulieren, stets serviceorientiert zu arbeiten
- Ideenmanagement inkl. Belohnungssystem einführen und idealerweise auch für Bürgerinnen und Bürger und weitere Anspruchsgruppen öffnen
- Ggf. einen sogenannten »Process Owner« für den kontinuierlichen Verbesserungsprozess innerhalb der Verwaltung festlegen, also einen Verantwortlichen, der sich darum kümmert, dass vorhandene, gute Ideen auch umgesetzt werden
- (Physische) Kreativ- und Begegnungsräume schaffen, um Austausch und Kreativität in der Verwaltung zu fördern

Tipp
Dafür können auch vorhandene Räume oder Flure (sofern der Brandschutz es erlaubt) umgenutzt werden. Eine gut platzierte Kaffeemaschine bewirkt oft Wunder.

- Kreatives Entlohnungssystem – auch abseits der monetären Vergütung – schaffen, um innovative Ideen, Querdenken und bereichsübergreifende Zusammenarbeit zu honorieren
- Mentalität des »Ja, und« in Regel- und Projektterminen pflegen – Ideen nicht gleich verwerfen (»ja, aber…«), sondern zunächst den Gedanken aufgreifen und weiterspinnen (»ja, und…«)
- Ungewöhnliche Ideen zulassen

Tipp
Wie wäre es beispielsweise, einen Co-Working-Space in den Räumlichkeiten der Verwaltung einzurichten, bei dem sich auch externe Personen einbuchen können? Na, wie haben Sie selbst auf die Frage reagiert? Mit »ja, aber…«?

- Formate zum bereichsübergreifenden Austausch sowie zum Austausch mit externen Akteuren gezielt und regelmäßig durchführen (siehe dazu auch Handlungsfeld 3)
- Externe Experten und Trainer einbinden, um neue Formate vor Ort in der Verwaltung zu erproben
- Den Mitarbeitenden Freiräume einräumen
- Ermessensspielräume konsequent nutzen
- Aufgaben konsequent delegieren
- Mut für Veränderungen und Entscheidungsfreude vorleben

Relevantes Wissen und Kompetenzen fördern

- Weiterbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen im Kontext von (agilem und klassischem) Projektmanagement sowie Prozessmanagement anbieten, für Führungskräfte und Mitarbeitende
- Weiterbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen zu neueren Themenfeldern wie z. B. Künstliche Intelligenz, Open Data, Sensorik, Service- und Geschäftsmodellentwicklung, Augmented Reality, Virtual Reality etc. anbieten, für Führungskräfte und Mitarbeitende
- Weiterbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen im Kontext von Führung, Teamarbeit, Konflikt- und Kritikgespräch, Gewaltfreie Kommunikation, Präsentationen, Führen in Projekten ohne formale Führungstätigkeit etc. anbieten, für Führungskräfte und Mitarbeitende
- Vorhandene Weiterbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen für fachliche Themen (z. B. Klimawandel, Verkehrswende, Energiewende, Mobilitätswende etc.) in Anspruch nehmen
- Weiterbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen auch niedrigschwellig konzipieren, z. B. halbtags oder als Online-Kurse
- Sich mit anderen Verwaltungen zusammentun und gemeinsam Weiterbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen entwickeln, sofern der Markt keine passenden Angebote bereithält
- Fachkonferenzen und Vernetzungsveranstaltungen nutzen
- Arbeitsgruppen zu spezifischen Themen gründen, innerhalb einer Verwaltung, aber auch mit externen Anspruchsgruppen sowie mit anderen Kommunen und Landkreisen
- Formate wie Job-Rotation und Hospitationen innerhalb der Verwaltung oder auch mit anderen Kommunen und Landkreisen etablieren, um die jeweiligen Arbeitsabläufe besser zu verstehen und Schnittstellen optimieren zu können

Ressourcen effizienter einsetzen

- Fördermittelberatung in Anspruch nehmen, z. B. von den kommunalen Landesverbänden oder der Digitalakademie@bw, um vorhandene Fördergelder einwerben und Projekte damit (ko-)finanzieren zu können
- Kooperationen mit anderen Kommunen und Landkreisen eingehen, um gemeinsam Lösungen zu erarbeiten und damit Ressourcen zu sparen
- »Shared Services«, also gemeinsame verwaltungsinterne Dienstleistungen, mit anderen Kommunen und Landkreisen entwickeln und umsetzen, z. B. im IT-Bereich

Handlungsfeld 3 – Gezielt Erfahrungsaustausch suchen

Die Kommunen und Landkreise in Baden-Württemberg und darüber hinaus sind vielfach mit ähnlichen Fragestellungen und Herausforderungen konfrontiert. Einzelne Vorreiter mögen vielleicht sogar schon eine Lösung entwickelt haben, diese ist jedoch oft nicht über die jeweiligen kommunalen Grenzen hinaus bekannt. Im interkommunalen Austausch liegt daher ein großes Potenzial, um die eigenen Herausforderungen besser lösen zu können. Auch im Austausch mit anderen Akteuren aus der Wirtschaft, der Wissenschaft, der Kreativwirtschaft, der Zivilgesellschaft und auch aus den eigenen Stadtwerken liegt oft ein Schlüssel zum Erfolg. Um aktuelle Herausforderungen der Daseinsvorsorge einfacher lösen zu können, empfiehlt es sich daher, den Austausch mit anderen systematisch zu suchen und auszubauen.

Handlungsempfehlungen:

- Austausch mit anderen Kommunen und Landkreisen suchen, auch über die Landes- und Bundesgrenzen hinaus, und ggf. in Arbeitsgruppen, Netzwerken o. ä. institutionalisieren

Tipp
Suchen Sie auch den Austausch mit Ihren Stadtwerken oder anderen kommunalen Betrieben. Ggf. haben sie schon eine Lösung für ein Problem, das Sie ebenfalls beschäftigt.

- Austausch und Wissenstransfer innerhalb einer Verwaltung institutionalisieren und dazu passende Formate nutzen, z. B. Kamingespräche, Innovationsfrühstück, Lean Coffee, BarCamps o. ä.

Tipp
Im KIC@bw Methoden- und Werkzeugkasten sind einige Formate zum Wissensaustausch kurz beschrieben.

- Vorhandene Ideen-Sammlungen nutzen und auch dem Gemeinde-/Stadtrat bzw. Kreistag zur Verfügung stellen
- Vorhandene (Online-)Plattformen zu spezifischen Themen für den Austausch nutzen

Tipp
Zum Thema Prozess- und Service-Digitalisierung bietet beispielsweise das ANDI-Netzwerk den Kommunen und Landkreisen in Baden-Württemberg eine Möglichkeit zum Austausch.

- Externe Experten und Trainer einbinden, um neue Formate des Wissensaustauschs vor Ort in der Verwaltung zu erproben

Handlungsfeld 4 – Rechtliche Handlungsspielräume konsequent nutzen

In vielen Fällen stehen die Verwaltungen der Kommunen und Landkreise auch vor der Herausforderung, Probleme des »digitalen Zeitalters« mit dem rechtlichen Rahmen aus »analogen Zeiten« lösen zu müssen. Dies führt häufig zu Frustration und zur Forderung in Richtung Bund und Länder, gesetzliche Änderungen vorzunehmen. Jedoch können auch die Kommunen und Landkreise selbst einiges tun, um schnell Verbesserungen zu bewirken.

Handlungsempfehlungen:

- Vorhandene Ermessensspielräume, die EU-, Bundes- oder Landesgesetze einräumen, kennen und konsequent nutzen
- Mitarbeitende dazu ermutigen, Ermessensspielräume konsequent zu nutzen
- Ggf. alternative, kreative Lösungswege entwickeln, bei denen der Rechtsrahmen gar nicht erst zur Hürde wird
- Fehlen Ermessensspielräume und alternative Lösungen: prüfen, ob die Beschränkung aus der eigenen Verwaltungsvorschrift resultiert – Verwaltungsvorschriften können, wo nötig, von der Verwaltung selbst geändert werden!
- Bei Beschaffungen verwaltungsinterne Beschaffungsstelle von Anfang an in den Prozess einbinden
- Möglichkeiten der innovativen Beschaffung, wie z. B. Innovationspartnerschaften oder vorkommerzielle Auftragsvergabe, bei Bedarf konsequent nutzen

Tipp
KOINNO berät Kommunen und Landkreise kostenlos zu Fragen rund um den Beschaffungsprozess. Einen Überblick zur innovativen öffentlichen Beschaffung gibt der KOINNO-Leitfaden.

- Sich bei Bedarf für Experimentierklauseln und rechtliche Änderungen auf Landes- und Bundesebene einsetzen und in interkommunalen Verbänden organisieren

Tipp
Im KIC@bw wird derzeit eine Studie erstellt, die untersucht, mit welchen rechtlichen Herausforderungen und Barrieren die Kommunen und Landkreise in Baden-Württemberg aktuell konfrontiert sind, für welche es bereits praktikable Lösungen gibt und wo Experimentierklauseln hilfreich wären. Die Studie wird im Projektverlauf über www.digitalakademie-bw.de veröffentlicht.

Handlungsfeld 5 – Kommunikation von geplanten Maßnahmen verbessern

Auch die Kommunikation von bestehenden Bedarfen und möglichen Lösungen im Außenraum stellt eine Herausforderung dar. Manchmal fehlt es Maßnahmen, die im Sinne der Gemeinschaft sind, dennoch an öffentlicher Akzeptanz oder an der Zustimmung im Gemeinde-/Stadtrat bzw. Kreistag, weil sie z. B. nicht verstanden wurden. Und manchmal fehlt es auch an einer geeigneten Lösung, die die verschiedenen Bedarfe der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt und Interessensausgleiche schafft. Eine anschauliche und einfache Kommunikation der bestehenden Bedarfe und Hintergründe sowie eine ko-kreative Entwicklung von bedarfsgerechten Lösungen ist daher wichtig für den Erfolg eines Projekts.

Handlungsempfehlungen:

- Bedarfe analysieren und gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern in ko-kreativen Formaten bedarfsgerechte Lösungen entwickeln
- Innovative Formate wie z. B. die Civil City Challenge nutzen, um im Rollenspiel unterschiedliche Positionen verschiedener Akteure, z. B. bei baulichen Maßnahmen, auf effiziente Art und Weise zu verhandeln und gegenseitige Verständigung zu ermöglichen
- Grundsätzlich Betroffene zu Beteiligten machen, z. B. in ko-kreativen Beteiligungsformaten
- Digitale Technologien – wo nötig und sinnvoll – für die Veranschaulichung und Kommunikation von Bedarfen und ggf. geplanten Maßnahmen nutzen, z. B. 3D-Modelle, Augmented Reality-Anwendungen, Virtual Reality-Anwendungen, sowohl für die Zivilgesellschaft als auch für den Gemeinde-/Stadtrat bzw. Kreistag
- Vor-Ort-Begehungen anbieten, z. B. bei baulichen Maßnahmen, und diese ggf. mit digitalen Technologien verbinden

9 QUELLENVERZEICHNIS

Arundel, A., Bloch, C., & Ferguson, B. (2016). Measuring innovation in the public sector. Hobart: Australian Innovation Research Centre, University of Tasmania.

Bloch, C., & Bugge, M. M. (2013). Public sector innovation - From theory to measurement. Structural change and economic dynamics, 27, 133145.

Bugge, M., Mortensen, P. S., & Bloch, C. (2011). Measuring Public Innovation in Nordic Countries. Report on the Nordic Pilot studies - Analyses of methodology and results.

Blind, K., Gauch, S., Weber, M., Ziesing, J. H., Hecht, S., & Kaiser, T. (2012). Public Innovation: Innovationen und Innovationsmanagement in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland und Europa. Fraunhofer FOKUS, Berlin.

Chesbrough, H. W. (2006). Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology. Harvard Business Press.

Gassmann, O., & Enkel, E. (2006). Open innovation. Zeitschrift Führung + Organisation, 75(3), 132138.

Spitzley, A., Slama, A., Kirner, E., & Som, O. (2007). Überholspur Innovation. Messung, Bewertung und Steigerung der Innovationsfähigkeit durch www. innoscore. de., Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO. Abrufbar unter https://wiki.iao.fraunhofer.de/images/studien/ueberholspur-innovation.pdf [04.062019].

Wollmann, H. (2017). Zur Handlungs-und Innovationsfähigkeit der Kommunen in Deutschland –Entwicklungslinien und Handlungsfelder. In: Urbane Innovation (pp. 33-56). Springer VS, Wiesbaden.

Danksagung
Wir danken unseren Kollegen Jens Leyh und Jens Neuhüttler herzlich für ihre Unterstützung bei der Konzeption der Studie sowie unserem Grafik-Team für die professionelle Aufbereitung.

Disclaimer
Die vorliegende Studie des Fraunhofer IAO entstand im Rahmen des Kommunalen Innovations-Centers (KIC@bw). Das KIC@bw ist ein Teilprojekt der Digitalakademie@bw. Die Digital-akademie@bw ist ein Verbundprojekt zur Förderung der digitalen Transformation in den Verwaltungen der Kommunen, der Landkreise und des Landes Baden-Württemberg und wird vom Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg gefördert. Weitere Informationen zum Verbundprojekt und den Partnern finden Sie online unter www.digitalakademie-bw.de

Impressum

Kontakt:
Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und
Organisation IAO, Nobelstraße 12, 70569 Stuttgart
www.iao.fraunhofer.de

Veronika Prochazka
Telefon +49 711 970-2378
veronika.prochazka@iao.fraunhofer.de

urn:nbn:de:0011-n-5552658
http://publica.fraunhofer.de/dokumente/N-555265.html

Titelbild: © DrAfter123 – iStock/Fraunhofer IAO

Layout: Valentin Buhl

© Fraunhofer IAO, 2019