



Ilona Benz

# Zur Rolle von Gemeinderäten bei der Entwicklung kommunaler Digitalisierungsstrategien

**Der Beteiligung von Gemeinderäten an der Entwicklung kommunaler Digitalisierungsstrategien wird im Rahmen von Förderprogrammen und der Begleitforschung bundesweit bislang nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Dabei sind die kommunalpolitische Auseinandersetzung mit digitalen Themen und die daran anknüpfenden Vorschläge zur Gestaltung des digitalen Wandels vor Ort unerlässlich. Dieser Beitrag wertet die Erfahrungen baden-württembergischer Pilotkommunen in Hinblick auf die Rolle von Gemeinderätinnen und Gemeinderäten aus und gibt Impulse zur Weiterentwicklung der Förderpolitik.**

## Wenig Aufmerksamkeit für Gemeinderäte

Mit dem Förderprogramm „Intelligente (digitale) Modellvorhaben der Städte, Gemeinden und Landkreise von morgen! – Digitale Zukunftskommune@bw“ (im Folgenden Förderprogramm „Digitale Zukunftskommune@bw“) vom August 2017 hat das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg (IM BW) einen starken förderpolitischen Impuls zur strategischen Befassung mit dem Thema Digitalisierung in baden-württembergischen Kommunen gesetzt. Im Rahmen des Programms wurden insgesamt 50 Städte, Gemeinden, Landkreise und interkommunale Verbünde<sup>1</sup> bei der Entwicklung einer eigenen kommunalen Digitalisierungsstrategie mit einem Gesamtvolumen von rund 2 Mio. Euro finanziell unterstützt. Die Wettbewerbsregularien sahen dabei eine Bearbeitung von mindestens zwei inhaltlichen Handlungsfeldern sowie die Beteiligung der Bürgerschaft zwingend vor. Die Förderinitiative ist Teil der Digitalisierungsstrategie des Landes Baden-Württemberg „digital@bw“<sup>2</sup> und wurde durch das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO) wissenschaftlich und praktisch begleitet.

Als ein zentrales Ergebnis dieser Begleitung ist ein „Digital Cook Book“<sup>3</sup> als Orientierungshilfe zur Bestimmung des Digitalisierungsgrads einer Kommune samt Vorschlägen zur Weiterentwicklung sowie ein „Good Practice Quartett“<sup>4</sup> mit internationalen Beispielen kommunaler Digitalisierungs-

projekte entstanden. Auch zahlreiche andere Begleitprogramme kommunaler Digitalisierungsaktivitäten fokussieren sich insbesondere auf – den zweifelsohne immens wichtigen – Wissenstransfer und die Standortbestimmung, häufig auch als Messung des digitalen Reifegrads bezeichnet. Ergänzend hierzu möchte dieser Beitrag ausgehend von den Erfahrungen einiger am Programm „Digitale Zukunftskommune@bw“ teilnehmenden Kommunen<sup>5</sup> den Fokus auf die Rolle von Gemeinderäten bei der Entwicklung kommunaler Digitalisierungsstrategien richten. Abseits der Funktion als bloßes Genehmigungsgremium findet die Beteiligung von Gemeinderäten an kommunalen Digitalisierungsprozessen in der Begleitforschung und der Förderpolitik bundesweit bislang kaum Beachtung. Vor diesem Hintergrund zielt der vorliegende Beitrag auch auf die Entwicklung von Impulsen für die Ausgestaltung künftiger Förderinitiativen und wissenschaftlicher Begleitprogramme.

## Kein Mangel an inhaltlichen Debatten und eigenen Vorschlägen

Die praktischen Erfahrungen aus zahlreichen prämierten „Digitalen Zukunftskommunen@bw“ weisen auf einen Mangel an inhaltlichen Debatten, kritische Auseinandersetzung und gestalterische Impulse zum Thema Digitalisierung in den kommunalen Volksvertretungen hin. So beschränken sich Redebeiträge von Gemeinderätinnen und Gemeinderäten im Rahmen der Beratung zu Strategieentwicklungsprozessen häufig auf den abstrakten Verweis auf allgemeine Schlagworte, wie Datenschutz, Datensicherheit, Notwendigkeit eines Ausbaus digitaler Infrastruktur oder zur Vermeidung einer digitalen Spaltung. Oftmals bleiben Diskussionen zu oberflächlich, Projektvorschläge werden

<sup>1</sup> Eine Übersicht der Gewinner listet der Gemeindetag Baden-Württemberg auf: <https://www.gemeindetag-bw.de/internet/themen/gemeindetag-ber%C3%A4t-kommunen-beim-ideenwettbewerb-digitale-zukunftskommunebw> [letzter Abruf am 09.08.2021].

<sup>2</sup> Die landesweite Digitalisierungsstrategie „digital@bw“ ist hier abrufbar: <https://www.digital-bw.de/de/web/guest/strategie-und-projekte> [letzter Abruf am 09.08.2021].

<sup>3</sup> Das „Digital Cook Book“ ist zugänglich unter: <https://www.digital-bw.de/digital-cook-book> [letzter Abruf am 09.08.2021].

<sup>4</sup> Das „Good Practice Quartett“ ist erreichbar unter: <https://www.digital-bw.de/begleitforschung-digitale-zukunftskommune-bw/quartett> [letzter Abruf am 09.08.2021].

<sup>5</sup> Die in diesem Beitrag ausgewerteten Erfahrungen gehen auf den Kontakt der Verfasserin vorrangig mit ländlich geprägten Gemeinden in einer Größenklasse bis 20.000 Einwohner aus dem Kreis der prämierten „Digitalen Zukunftskommunen@bw“ zurück.



nicht ausreichend hinterfragt oder eilig abgehandelt. Insbesondere lassen Beratungen im Gemeinderat zu oft gestalterische Impulse vermissen. Die für die Entwicklung einer kommunalen Digitalisierungsstrategie so wichtigen Ideen und Vorschläge für konkrete digitale Anwendungen oder Projekte, die vor Ort zu einer Verbesserung der Lebensqualität und Standortattraktivität führen könnten, bleiben überwiegend aus. Dasselbe gilt für kritische Auseinandersetzungen zu nicht wünschenswerten Begleiteffekten eines Technikeinsatzes sowie für eine darauf aufbauende Festlegung geeigneter Vorsichtsmaßnahmen.

In Gemeinden, in denen diese Lücke nicht durch entsprechende Beiträge im Rahmen der Bürgerbeteiligung geschlossen werden kann, verlagert sich die Verantwortung zur inhaltlichen Gestaltung der Digitalisierungsstrategie in der Konsequenz vollständig auf die Kommunalverwaltung. Diese Beobachtungen sind aus verschiedenen Gründen besorgniserregend. Zum einen zählt es zu den wichtigsten gesetzlich übertragenen Aufgaben des Gemeinderats, die Bürger zu vertreten sowie in Angelegenheiten der Gemeinde zu entscheiden, soweit nicht der Bürgermeister zuständig ist (exemplarisch für andere Kommunalverfassungen vgl. § 24 Abs. 1 GemO BW). Die Beobachtungen zum Debattegeschehen in einigen „Digitalen Zukunftskommunen“<sup>6</sup> sind also bereits aus einer rein juristischen und demokratietheoretischen Perspektive problematisch. Dieser Beitrag möchte die Aufmerksamkeit jedoch auf einen anderen kritischen Punkt lenken.

Eine verantwortungsbewusste Gestaltung des digitalen Wandels im Sinne von Kokreation erfordert zwingend eine breite inhaltliche Diskussion aller organisierten und nichtorganisierten Mitglieder der örtlichen Gemeinschaft. Neben Privatpersonen, Unternehmen, Vereinen, zivilgesellschaftlichen Verbänden und Vereinigungen, Bildungseinrichtungen, Medienvertretern etc. sind damit vor allem die Mitglieder des Gemeinderats und der Kommunalverwaltung angesprochen. Gemeinderätinnen und Gemeinderäte spielen bei der örtlichen Meinungsbildung nicht nur in der unmittelbaren Diskussion, sondern auch als Multiplikatoren eine zentrale Rolle und tragen für die lokale Debatte wesentlich Verantwortung. Eine kommunale Digitalisierungsstrategie sollte der Rahmen sein und die Richtung vorgeben für eine fundierte und kritische inhaltliche Auseinandersetzung mit digitalen Themen durch die örtliche Gemeinschaft. Übereinstimmend messen viele kommunale Praktiker dem Weg zur Entwicklung einer Digitalisierungsstrategie eine höhere Bedeutung bei, als dem finalen Strategiepapier selbst. Am Ende des Strategieentwicklungsprozesses sollte dann ein gemeinsam entwickeltes und getragenes Handlungsprogramm für die nächsten Jahre stehen. Eine durch die Kommunalverwaltung im Wesentlichen allein erarbeitete Strategie kann diesem Anspruch nicht gerecht werden. Die fachliche Qualität eines

solchen Dokuments soll damit freilich nicht in Abrede gestellt werden. Im Kern geht es jedoch um eine partizipative und kollaborative Zukunftsgestaltung, wie sie seit jeher im Kontext kommunaler Leitbild- bzw. Stadtentwicklungsprozesse gelebt wird.

Darüber hinaus können sich aus der mangelnden Beteiligung von Gemeinderäten im Weiteren auch Probleme bei der Akzeptanz und Unterstützung der Umsetzung von Maßnahmen der Digitalisierungsstrategie ergeben. Kommunale Digitalisierungsprozesse sind nicht mit der Verabschiedung einer Digitalisierungsstrategie abgeschlossen. Vielmehr handelt es sich um einen langen Weg der Umsetzung von Einzelprojekten, kontinuierliche Dialogprozesse mit lokalen Akteuren sowie regelmäßige Kurskorrekturen. Dementsprechend ist eine nachhaltige Unterstützung und inhaltliche Begleitung durch den Gemeinderat unerlässlich.

## Abbildung des Digitalisierungsgrads der Gesamtbevölkerung

Im Folgenden soll der Frage nach den Ursachen einer mangelnden Beteiligung von Gemeinderäten an der inhaltlichen Bearbeitung des Themas Digitalisierung und an der Gestaltung des digitalen Wandels vor Ort nachgegangen werden. Zunächst muss jedoch klargestellt werden, dass die im vorliegenden Beitrag insgesamt beschriebenen Beobachtungen keinesfalls pauschalisiert werden dürfen und es durchaus vorbildgebende Beispiele in deutschen Kommunen gibt. Es handelt sich hier also um eine Herausforderung in vielen, aber nicht in allen Gemeinden, beziehungsweise stellt sich die Problematik nicht überall im selben Maße. Nichtsdestotrotz bedarf es im Sinne betroffener Kommunen einer erklärenden Analyse und insbesondere Lösungsansätzen.

Es darf vermutet werden, dass sich der Grad an digitaler Kompetenz in der Gesamtbevölkerung auch in der kommunalpolitischen Vertretung im Gemeinderat widerspiegelt. Die Studie „D21-Digital-Index“ liefert zuletzt für die Jahre 2020 und 2021 ein für die deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren in Privathaushalten repräsentatives Lagebild zum Digitalisierungsgrad der Gesellschaft (Initiative D21 e. V. 2021, S. 6–7). Trotz der Auswirkungen der Coronapandemie auf den Nutzungsumfang digitaler Medien stellt die Studie für den Teilbereich „Digitale Kompetenzen“<sup>6</sup> insgesamt fest, dass diese mit einem Indexwert von 53 von 100 Punkten auf einem ähnlichen (mittleren) Niveau liegt wie in den Vorjahren (Initiative D21 e. V. 2021, S. 25 u. 34).

<sup>6</sup> Zur Erfassung der digitalen Kompetenzen der Bürger verwendet der D21-Digital-Index das europäische Rahmenmodell für digitale Kompetenzen (DigComp). Dieses umfasst die fünf Kompetenzfelder Informations- und Datenkompetenz, Gestalten und Erzeugen digitaler Inhalte, Kommunikation und Kollaboration, Sicherheit und Wohlbefinden sowie Problemlösekompetenz (Initiative D21 e. V. 2021, S. 24).

## Was zur Unterstützung von Gemeinderäten in kommunalen Strategieentwicklungsprozessen getan werden kann:









- 
  - Exkursionen und Delegationsreisen für Gemeinderäte
- 
  - Formate zum Austausch und zur Vernetzung mit Gemeinderäten aus digitalen Pilotkommunen
- 
  - Klausurtage
- 
  - Vortragsreihen mit externen Experten
- 
  - Einrichtung von Fachausschüssen für Digitalisierung im Gemeinderat
- 
  - zielgruppenspezifische inhaltliche Aufbereitung digitaler Themen in kompakten Materialien
- 
  - gezielte Veranstaltungen zu kommunalpolitischen Perspektiven der Digitalisierung
- 
  - Förderung von digitaler Ratsarbeit und agiler (Rats-)Arbeitsmethoden
- Qualifizierungsangebote für Gemeinderäte

Abb. 1: Was zur Unterstützung von Gemeinderäten in kommunalen Strategieentwicklungsprozessen getan werden kann.

Über die Gesamtbewertung zur digitalen Kompetenz hinaus liefert der D21-Digital-Index speziell für die in diesem Beitrag beschriebenen Beobachtungen weitere aufschlussreiche Erkenntnisse. So wird beim Digitalisierungsgrad<sup>7</sup> der Bevölkerung einerseits ein zunehmendes Stadt-Land-Gefälle festgestellt (Initiative D21 e. V. 2021, S. 40). Andererseits kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass es innerhalb verschiedener soziodemografischer Gruppen erhebliche Unterschiede im Digitalisierungsgrad gibt. In allen betrachteten Bereichen zeigt sich, dass Alter und Bildungsstatus den größten Einfluss auf den Digitalisierungsgrad entfalten. Es gilt die Regel: „Je jünger, aber auch je höher gebildet, desto höher ist auch der Indexwert und damit der Digitalisierungsgrad“ (Initiative D21 e. V. 2021, S. 42).

Ohne auch hier pauschalisieren zu wollen, weisen zahlreiche Gemeinderäte eine in diesem Sinne ungünstige soziodemografische Struktur auf. Die letzte umfassende und repräsentative empirische Erhebung, die zur Situation der Gemeinderäte in Baden-Württemberg durchgeführt wurde, datiert auf das Jahr 2009. Die Ergebnisse der letzten baden-württembergischen Kommunalwahl vom 26. Mai 2019 werden dort folglich nicht mehr abgebildet, dennoch bie-

ten die Studienergebnisse eine gewisse Orientierung. Witt, Krause und Ritter (2009, S. 45) stellen zur Altersstruktur in baden-württembergischen Gemeinderäten fest, dass der Anteil der bis zu 35-jährigen Räte lediglich bei 3,6 % liegt. Die Ergebnisse zur Schulbildung relativieren hingegen den Einfluss des Bildungsstands. Demnach verfügen knapp 50 % der Räte über einen höheren Bildungsabschluss, wie die Fachhochschulreife oder das Abitur (Witt/Krause/Ritter 2009, S. 46). Die Erkenntnisse zum Digitalisierungsgrad der Gesamtgesellschaft eignen sich insgesamt dennoch als ein Ansatz zur Erklärung der in diesem Beitrag problematisierten Beobachtungen.

### Unterstützung von Gemeinderäten in kommunalen Digitalisierungsprozessen

In einigen Kommunen wurde die Notwendigkeit zur Stärkung und Befähigung des Gemeinderats zur Beratung digitalpolitischer Themen bereits erkannt, und in der Folge wurden vielfältige Maßnahmen auf den Weg gebracht. Beispielfhaft seien Exkursionen, Delegationsreisen, verschiedene Austauschformate, Klausurtage, Vortragsreihen bis hin zur Einrichtung eigener Fachausschüsse im Gemeinderat erwähnt. All diese Initiativen zielen insbesondere darauf, Gemeinderäte über digitale Themen zu informieren, für Risiken zu sensibilisieren und zu eigenen Ideen und Impulsen zu inspirieren. Aktivitäten dieser Art sind

<sup>7</sup> Der Digitalisierungsgrad wird bestimmt durch Zugangsmöglichkeiten und Kompetenzen („Können“) sowie durch das Nutzungsverhalten und die Offenheit („Wollen“) (Initiative D21 e. V. 2021, S. 36).



sehr wertvoll und sollten in künftigen Förderprogrammen angemessen berücksichtigt und durch Programme zur wissenschaftlichen und praktischen Begleitung unterstützt werden.

Das zunehmende bundespolitische Bewusstsein<sup>8</sup> für die erforderliche Befähigung der Bevölkerung, sich in einer digitalisierten Welt verantwortungsvoll zu bewegen, muss gerade auch für die besondere Zielgruppe der Gemeinderäte gelten und dementsprechend in den einzelnen fachspezifischen Digitalisierungsförderprogrammen Niederschlag finden. Denkbar wären beispielsweise eigene Vernetzungsformate speziell für Gemeinderäte aus prämierten Projektkommunen, eine zielgruppenspezifische inhaltliche Aufbereitung digitaler Themen in kompakten Materialien oder Veranstaltungen, in denen gezielt kommunalpolitische Perspektiven der Digitalisierung in den Mittelpunkt des Programms gerückt werden. Ergänzend kann auch die Förderung von digitaler Ratsarbeit und von agilen (Rats-)Arbeitsmethoden im Sinne eines Learning-by-Doing-Ansatzes insbesondere die Medienkompetenz von Gemeinderäten stärken. Ein wichtiges Element von Unterstützungsmaßnahmen ist jedenfalls deren Nachhaltigkeit. Insbesondere der rasante technologische Fortschritt bedarf kontinuierlicher Bemühungen zur Befassung und Durchdringung von neuen Themen und Problemstellungen. Maßnahmen, die auf Befähigung zielen, sollten dementsprechend langfristig ausgerichtet sein und regelmäßig weiterentwickelt werden.

Neben fördergebenden Institutionen, Begleitforschung und Kommunalverwaltung sind ergänzend die Strukturen politischer Parteien gefragt. Parteizugehörigen Kommunalpolitikerinnen und -politikern sollte bereits aus einem eigenen Interesse an einer parteipolitisch orientierten Vertretung digitaler Themen entsprechende Qualifizierungsangebote unterbreitet werden. Die zu klassischen Themenfeldern der Daseinsvorsorge, wie Bauen, Schule, Kinderbetreuung und Infrastruktur, bereits viele Jahre geübte Praxis bedarf also einer Ausweitung auf die Digitalisierung.

Letztendlich wird es ein ganzes Bündel an verschiedenen Maßnahmen brauchen, um Gemeinderäte in kommunalen Digitalisierungsprozessen noch sichtbarer zu machen und weiter zu stärken. Im Kern geht es darum, die Rolle von Gemeinderätinnen und Gemeinderäten in einem gesamtgesellschaftlichen Prozess der Auseinandersetzung mit dem Thema Digitalisierung angemessen zu würdigen.

<sup>8</sup> Exemplarisch fördert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) derzeit das Projekt „Digitales Deutschland“, in dessen Rahmen ein umfassendes Monitoring von Digitalkompetenzen aller Bevölkerungsgruppen entstehen soll. Die Projektwebsite ist zugänglich unter: <https://didid.jff.de/projekt/> [letzter Abruf am 09.08.2021].



**Ilona Benz, M. A.**

Leiterin der Stabsstelle Digitalisierung beim Gemeindetag Baden-Württemberg, Stuttgart; derzeit promoviert sie am The Open Government Institute (TOGI) der Zeppelin Universität zum Thema „smarte Kommune“

Foto © Gemeindetag Baden-Württemberg

## Quellen:

Initiative D21 e. V. (Hrsg.) [2021]: D21-Digital-Index 2020/2021, Jährliches Lagebild zur Digitalen Gesellschaft, Berlin.

Witt, P./Krause, C./Ritter, A. [2009]: Wer sind die Gemeinderäte in Baden-Württemberg? Im Schatten der hohen Politik – Studie zur Situation der Gemeinderäte in Baden-Württemberg, Kehl.

## Olaf Bishopink, Christoph Külpmann und Jens Wahlhäuser (begründet von Ulrich Kuschnerus †)

### Der sachgerechte Bebauungsplan

5. Auflage, ca. 680 Seiten, DIN A5 broschiert  
Bonn, September 2021  
Einzelpreis: 49,50 Euro zzgl. Versandkosten



ISBN: 978-3-87941-814-5  
– JETZT BESTELLEN!

Nach langem Warten und regelmäßigen Rückfragen der Leserschaft beim Verlag erscheint im Spätsommer 2021 die fünfte Auflage des in der Praxis bewährten und vielgenutzten „Sachgerechten Bebauungsplans“. Mit dem neuen Autorenteam fließen Erfahrungen aus der höchstrichterlichen

Praxis, der Beratungstätigkeit eines Anwalts und der Perspektive der vorbereitenden Gesetzgebung im Bauministerium ein. Die für die Bauleitplanung bedeutsamen Novellierungen des Bundes- und Europarechts bedurften ausführlicher Aufarbeitung. Die Neuauflage des „Sachgerechten Bebauungsplans“ gibt auf dem Stand der Novellierung durch das Baulandmobilisierungsgesetz 2021 praxisorientierte Erläuterungen. Viele Abschnitte wurden in Hinblick auf die Auswirkungen der jüngeren Rechtsprechung für eine sachgerechte Abwicklung der vielfältigen Planungsaspekte neu strukturiert und aktualisiert. Die Aufnahme des Stoffs wird durch eine Vielzahl grafischer Schemata erleichtert.

**Bestellung** Fax 0228/725 99-95

vhw-Verlag, Dienstleistung GmbH  
Hinter Hoben 149, 53129 Bonn