



Julian Rosenbaum

Braucht Deutschland einen Digitalisierungsföderalismus?

vhw-Tagung „Kommunalverwaltung digital denken“ am 6. November 2025 in Berlin

Wie lässt sich Digitalisierung im föderalen Staat so organisieren, dass sie allerorts gelingt und Verwaltung in Zeiten von Krisen und knappen Ressourcen leistungsfähig bleibt? Diese Frage stand im Zentrum der vhw-Tagung „Kommunalverwaltung digital denken“ am 6. November 2025 in Berlin. Die Veranstaltung wurde durchgeführt mit der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg und der Agentur für Forschung | Q im Rahmen eines von NextGenerationEU geförderten dtec.bw-Forschungsprojekts. Der Tag lieferte kein Patentrezept für eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung, wohl aber eine wichtige Erkenntnis: Es braucht eine neue Form der politisch-administrativen Mehrebenenkoordination, die der Digitalisierung gerecht wird – einen Digitalisierungsföderalismus sozusagen, der Standards setzt und bestimmte IT-Lösungen zentral bereitstellt und gleichzeitig die kommunale Praxis durch Entlastung stärkt, ohne jedoch die im Grundgesetz verbriefte kommunale Selbstverwaltung in Frage zu stellen.¹

Eine zu überwindende Herausforderung zeigt sich in der unüberschaubaren Vielzahl von Steuerungs-, Abstimmungs- und Arbeitsgremien mit überlappenden Zuständigkeiten und oft ohne klare Entscheidungskompetenzen. In diesem Zusammenhang avancierte das „Wimmelbild“ des Nationalen Normenkontrollrats zur OZG-Governance mit der Überschrift „Funktioniert das?“ zum Referenzpunkt der Tagung. Es versinnbildlicht institutionelle Überverflechtung,

Zuständigkeitsüberschneidungen und Gremieninflation im Kontext der Digitalisierung.¹

¹ Alle in diesem Beitrag verwendeten Informationen stammen aus den voranstehend genannten Vorträgen und Diskussionsbeiträgen der Rednerinnen und Redner sowie der Teilnehmenden der Tagung „Kommunalverwaltung digital denken“, am 06.11.2025 in Berlin. Auf Quellenangaben im Fließtext wurde deshalb verzichtet. Inhalte sind sinngemäß zusammengefasst, direkte Zitate sind als solche gekennzeichnet.

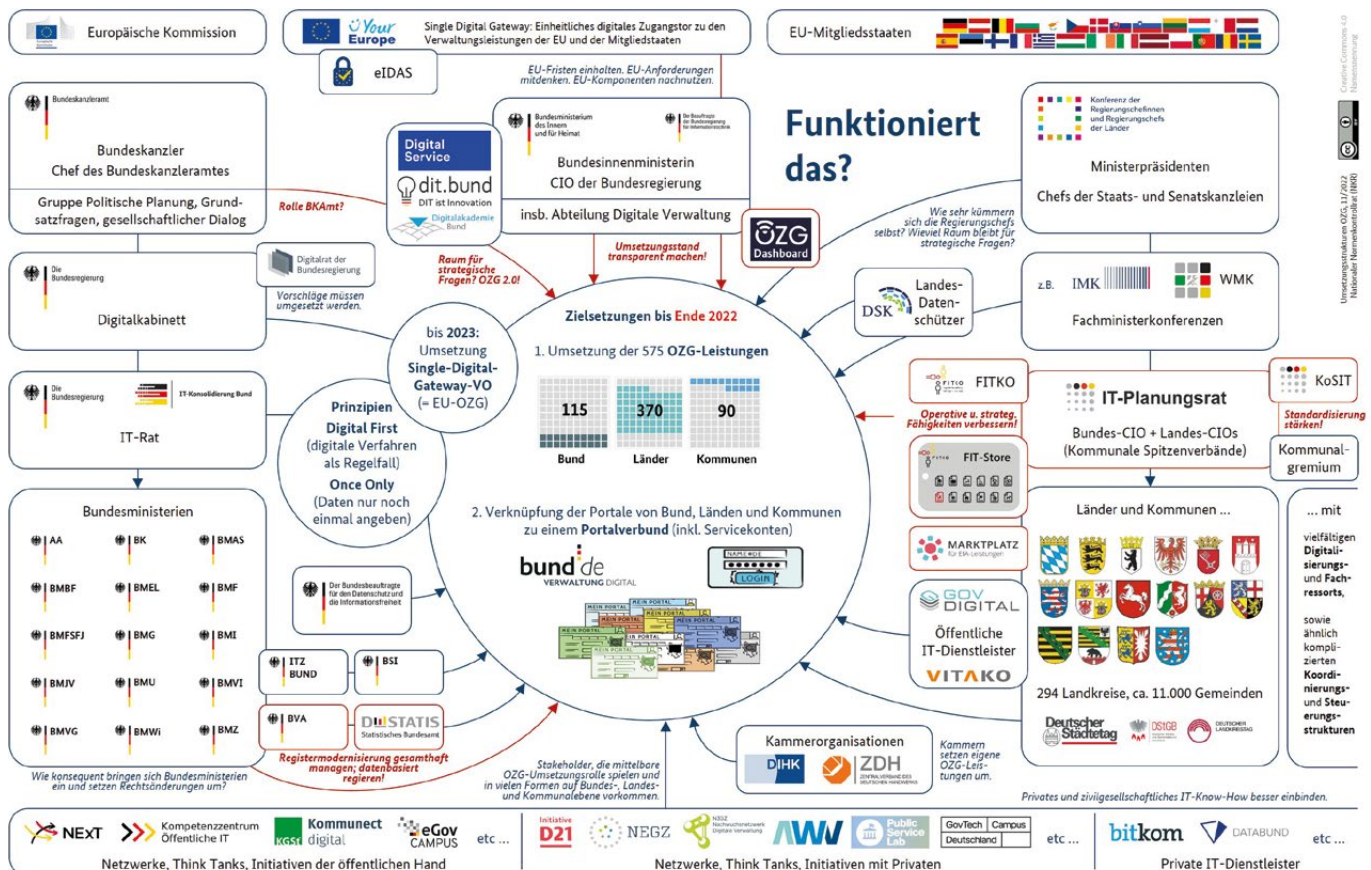


Abb. 1: OZG-Wimmelbild (Quelle: Nationaler Normenkontrollrat, 22.03.2023)

25 Jahre, viele Programme – zu wenig gelernt

Dass es angesichts dessen eine Neuordnung braucht, zeigte gleich zu Tagungsbeginn der Blick zurück – und zwar nicht aus Nostalgie, sondern zum Zweck der Analyse. **Dr. Florian Theiβing** von der Agora Digitale Transformation erzählte die jüngeren Bemühungen der E-Government-Programme als Geschichte verpasster Lernchancen. Media@Komm, Bund Online, Deutschland Online, das Onlinezugangsgesetz (OZG), das E-Government-Gesetz, Registermodernisierung, der Aufbau des IT-Planungsrats und der Digitalministerkonferenz – der Instrumentenkasten war gut gefüllt, die Ambitionen groß, das politische Symbolkapital beachtlich. Und trotzdem: „Wir bewegen uns im Hamsterrad“, fasste Theiβing zusammen, nachdem er mit Projektleitenden, CIOs, CDOs und Führungskräften aus allen Ebenen über ein Vierteljahrhundert Digitalisierungspraxis gesprochen hatte.

Die Befunde sind so schlicht wie unbequem. Erstens ist die institutionelle Fragmentierung – Ressortprinzip, Länderhoheit, kommunale Selbstverwaltung – nicht als Gestaltungsauftrag angenommen worden, sondern als Anlass, zusätzliche Abstimmungs- und Arbeitskreise zu schaffen. Statt verbindlicher Governance entstanden Zuständigkeitsmosaiken. Das Wimmelbild des Normenkontrollrats, ursprünglich als warnende, zugespitzte Darstellung gedacht, ist zum realistischen Landschaftsbild geworden. Zweitens hat die Politik „Schaufensterdigitalisierung“ betrieben und die grundlegende Infrastruktur, wie Register, Schnittstellen, Datenbanken, vernachlässigt – also all das, was der Außendarstellung nicht nützlich ist. Drittens ist erstaunlich wenig systematisch gelernt worden; begleitende Evaluationen, die steuern und korrigieren helfen, blieben die Ausnahme. Programme folgten aufeinander, Fehler wiederholten sich, und die Kultur belohnte nicht den Versuch, sondern die Vermeidung von Risiko.



Abb. 2: Dr. Florian Theiβing von der Agora Digitale Transformation (Foto: Ladan Rezaeian)

Theiβing plädierte deshalb nicht für den x-ten Masterplan, sondern für eine andere Perspektive auf den Föderalismus: Digitalisierung ist kein Selbstzweck und keine Kür, sie ist

die strukturelle Voraussetzung, den Staat funktionsfähig zu halten. In einer Welt, in der Leistungen und Genehmigung „on time“ erwartet werden, ist E-Government nicht Verzerrung, sondern Tragsäule – und zwar eine, die Querschnittskompetenzen verlangt, ohne Zentralisierung zum Maßstab zu erklären. „Digitaler Föderalismus“ hieß sein Leitbegriff: kooperative Zuständigkeitsordnung mit klaren Rollen, Standards und Entscheidungskompetenzen, die den Mehrwert von Dezentralität (Bürgernähe, Ortskenntnis, demokratische Legitimation) mit den Skaleneffekten gemeinsamer digitaler Infrastrukturen verbindet.

Zentral standardisieren, dezentral gestalten

Wie ein „Digitaler Föderalismus“ praktisch aussehen kann, zeigte anschließend **Prof. Dr. Michael Breidung**, Leiter des Eigenbetriebs IT-Dienstleistungen der Stadt Dresden und Honorarprofessor für E-Government an der TU Dresden. Er legte die „Dresdner Forderungen“ dar, die inzwischen vom Deutschen Städtetag mitgetragen werden: Pflichtaufgaben, die überall gleich zu vollziehen sind, sollen dort digital bereitgestellt und betrieben werden, wo die Regelung liegt – beim Bund für Bundesrecht, bei den Ländern für Landesrecht. Kommunen bleiben die Orte der Beratung, der Vorortpräsenz und der Satzungsautonomie. Die digitale Ausführung standardisierter Rechtsanwendungen gehört aber in die Hände derjenigen, die die Regeln setzen. Wenn 11.000 Kommunen oder 411 Landkreise und kreisfreie Städte identische Verfahren interpretieren, ausschreiben, beschaffen, betreiben und migrieren, dann steigen die Komplexität und der Ressourcenaufwand, ohne dass die Rechtsanwendung an Qualität gewinnt.

Dass Kommunen „alles digitalisieren“ sollen, während die Gesetzgeber auf Bundes- oder Landesebene mit Ausnahme und Sondertatbeständen die fachlichen Anforderungen weiter ausdifferenzieren, ist die Geburt eines Dauerstaus. Die Folge ist häufig „Fake-Digitalisierung“: Onlineformulare, die analog weiterbearbeitet werden, halbautomatisierte Verfahren, die am Ende doch im Aktenordner landen. Breidung nannte ein Beispiel, das viele Autofahrerinnen und Autofahrer kennen: i-Kfz. Der Prozess lässt sich scheinbar online durchspielen, am Ende liegt der Zettel hinter der Windschutzscheibe, die Behörde arbeitet analog weiter. Ende-zu-Ende-Digitalisierung sieht anders aus. Mit EIDAS 2.0, der EU Digital Identity Wallet und verpflichtenden Schnittstellen lässt sich das ändern – aber nur, wenn die Prozesse neu entworfen werden, statt analoge Logik zu verlängern.

Besonders plastisch wurde dieser Ansatz am Beispiel der Kfz-Zulassung. Heute konkurrieren Hunderte Stellen um wenige Anbieter; Zertifizierung und Fachverfahrensintegration binden Ressourcen, die anderswo fehlen. Der Prozess selbst ist oft nur digital verkleidet. Eine konsequent zentrale, rechtskonforme und wirklich digitale Umsetzung beim

Bund würde nicht nur IT-Kosten senken, sondern vor allem Personalressourcen freisetzen. Breidung stellt dabei nicht den Föderalismus in Frage, er rückt ihn vielmehr an die digitale Gegenwart heran: zentral bündeln, was rechtlich geboten und fachlich identisch ist; dezentral gestalten, was politisch zu verhandeln und örtlich zu verantworten bleibt. Wer so digitalisiert, entlastet die kommunale Ebene, ohne sie zu entmündigen.

Wie viel Führungsentschlossenheit, Netzwerkarbeit und Pragmatismus nötig sind, um diese Idee in konkretes Handeln zu überführen, schilderte **Bernd Schlömer**, Staatssekretär für Digitalisierung in Sachsen-Anhalt, in einem bemerkenswert unpräntösen Erfahrungsbericht. Er berichtete aus einem Land, das jahrelang Letztes in Rankings war, nun aber mit geringer öffentlicher Druckkulisse in den Kernfeldern der Verwaltungsdigitalisierung vorankommt. Die dafür notwendigen Schritte klangen vertraut, entfalten aber erst in Kombination Wirkung:

- Sichtbarmachen und Vernetzen der Verantwortlichen in Kommunen
- Digitallotsen, die Verwaltungen begleiten statt Produkte verkaufen
- eine Inhousebeschaffung über die kommunale Genossenschaft KITU, die zentrale Onlinedienste samt Fachverfahrensanbindung rechtssicher bereitstellen
- landesweite Basisdienste wie eine Teilnehmungsplattform mit Hunderten Verfahren
- ein digitaler Marktplatz mit Präqualifizierung
- und ein pauschaler IT-Sicherheitscheck nach BSI-Grundschutz für alle Kommunen.

Schlömer beschrieb offen Konflikte mit Datenschutzbehörden, Widerstände in Zulassungsstellen aufgrund von Gebührenverlusten, die Trägheit von Fachverfahrensmonopolen und den Nutzen von Pilotierungen.

Niedrigschwellige Pilotierung und planbare Verstetigung

In der Podiumsdiskussion wurden die vorangegangenen Beiträge aufgegriffen und angereichert. **Prof. Dr. Jürgen Kegelmann** von der Hochschule Kehl machte klar, warum Digitalisierung nicht mit den Methoden der klassischen rationalen, regelbasierten Bürokratie zu steuern ist. Hierarchien, funktionale Differenzierung, Steuerung über Recht und Geld – das alles hat seinen Ort, aber nicht die Schlagkraft, um eine Querschnittstransformation mit vielen Stakeholdern zu orchestrieren. Was es brauche, sei ein gemeinsames Steuerungsverständnis der Führungsebenen, professionelles Projekt- und Produktmanagement sowie Interoperabilität dank offener Schnittstellen und Datenstandards. Kleine Kommunen bräuchten Verbünde und ge-

teilte Kompetenzen, große müssten ihre Trägheit überwinden und ihre Insellösungen anschlussfähig machen.

Der Investorenblick von **Ibrahim Köhran** (Heliad) ergänzte diese Perspektive. Vergabeverfahren und die fehlende Standardisierung verteuerten Innovation, schreckten Gov-Tech-Start-ups ab und verhinderten Skalierung. Damit verspiele die öffentliche Hand Potenziale, die sie angesichts knapper Ressourcen dringend bräuchte. Innovation brauche niedrigschwellige Pilotierungen und planbare Verstetigung; Marktplätze mit Präqualifizierung könnten beides zusammenbringen.

Doreen Mohaupt, Bürgermeisterin in Cottbus, brachte die Realität des Kommunalhaushalts in die Runde: Förderprogramme, wie „Modellprojekte Smart Cities“, ermöglichten wertvolle Vorhaben – in Cottbus etwa ein 3D-Stadtmodell und eine Teilnehmungsplattform –, aber die Verstetigung hänge am kommunalen Haushalt. Das Spannungsfeld zwischen Projektförderung und Betrieb, zwischen „Smart City“ und der simplen Frage, ob im Schulhaus die Türen schließen und Datenleitungen funktionieren, bleibe kommunaler Alltag.

Landkarte zwischen Mensch und Technik

Während die bisherigen Beiträge die institutionelle und praktische Seite fokussierten, setzten **Prof. Dr. Christina Schäfer** und **Prof. Dr. Gary S. Schaal** von der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg den theoretischen Schlussstein, und zwar mit einem Konzept, das den Blick vervollständigt: „Digitalität“ statt „Digitalisierung“. Digitalisierung meine häufig die 1:1-Übersetzung analoger Verfahren in digitale Oberflächen. Digitalität hingegen ziele auf den innovativen Mehrwert, der erst durch digitale Reorganisation entsteht – also das Überführen analoger in effizientere digitale Prozesse. Wer in diesem Sinne digital denkt, müsse die Verwaltung als techniksoziales System begreifen. Smarte Systemarchitektur (Register, Identitäten, Schnittstellen, Infrastruktur), smarte Verwaltungsarchitektur (Personal, Prozesse, Projekt und Changemanagement, Kommunikation) und Multi-Level-Governance (Kommunen – Länder – Bund – EU, Gremien, Zuständigkeiten) seien nicht auswechselbar, sondern im Zusammenspiel wirksam.

Das Projektteam des eingangs erwähnten Forschungsprojekts habe Interviews mit Experten und Expertinnen geführt und aus den Erkenntnissen die Wechselwirkungen der Verwaltungsdigitalisierung in einer Matrix kartiert. Sie subsumiert die Handlungsfelder der Verwaltungsdigitalisierung unter größere Kategorien, wobei jedes Item mit wiederum anderen derselben Ebene in Verbindung gesetzt wird. Hieran könne beispielsweise nachvollzogen werden, dass Rechtsgrundlagen den Digitalisierungsgrad von Prozessen mitbestimmen oder politisch gesetzte Fristen darüber ent-



scheiden, ob eine Ende-zu-Ende-Digitalisierung möglich ist oder in Zwischenlösungen stecken bleibt. Die Visualisierung sei eine Landkarte, die zeige, wie Mensch und Technik sich gegenseitig beeinflussen.

Kommunen in der Glaskugel

Wie handlungsleitendes Orientierungswissen mithilfe von Szenarien generiert werden kann, erprobten die Teilnehmenden im letzten Veranstaltungspunkt. In zwei Workshops wurden alternative Zukünfte – das „digitale Patchwork“ (Fortschreibung heutiger Fragmentierung) und das „smarte Deutschland“ (Durchbruch dank Standardisierung, AI-Assistenz, medienbruchfreiem Arbeiten) – mit der Frage verbunden: „Was sollten wir tun oder nicht tun, um diese Zukünfte zu verhindern oder zu erreichen?“

Die zentralen Take-aways lassen sich in fünf Punkten skizzieren:

- Statt Leuchtturmprojekte, die durch ihre Zeitlichkeit nicht integrativ gedacht werden und ausschließlich ansehnliche Frontends (z. B. Beteiligungsplattformen) hervorbringen, braucht es ein Lichtermeer im Sinne von langfristig angelegten und finanzierten Strukturen, die ein prozessorientiertes Backend (z. B. Datenbanken und Schnittstellen) mit in den Blick nehmen und auch die Entwicklung von kleineren Lösungen erlauben.
- Der demografische Wandel löst nicht nur einen Effizienzdruck aus in Erwartung künftiger personeller Engpässe, sondern eröffnet auch die Frage nach den Auswirkungen des Generationswechsels, wenn Digital Natives einen Großteil der öffentlichen Verwaltung ausmachen. Allgemeinbildende Schulen, Fortbildungsträger, Verwaltungsakademien und Hochschulen müssen gezielt die Digitalkompetenz von Führungskräften, Mitarbeitenden und Verwaltungseinsteigern stärken. Dabei reicht die Profilierung je nach Funktion von einem Basisverständnis über die Bedienung von Anwendungen bis hin zu einer tiefgreifenden IT-Expertise.
- Ein begleitendes Change-Management, die Etablierung von experimentellen Freiräumen sowie die Integration einer neuen Fehlerkultur können Anreize für Verwaltungsinnovationen schaffen. Beschäftigungsperspektiven und die Vermittlung von Digitalkompetenz stärken die Partizipation von Mitarbeitenden am Transformationsprozess.
- Neue Herausforderungen dürfen nicht mit alten Herangehensweisen beantwortet werden. Politik, Gesetze und Strukturen müssen digital gedacht werden. So sei es denkbar, Gesetzesänderungen direkt in IT-Anwendungen zu überführen (Rules as Code).
- Verbesserung der ebenenübergreifenden Kommunikation durch ein Mehrebenenmanagement, um Vorhaben von Bund, Ländern und Kommunen besser zu synchro-

nisieren. Zu einem Mehrebenenmanagement gehören ebenfalls ein einheitliches Monitoring, abgestimmte Ressourcen- und Finanzierungsplanung sowie die Priorisierung und zeitliche Staffelung vordringlicher Handlungserfordernisse.

Am Ende dieses Tages ...

Nicht mehr Gremien lösen die Probleme, sondern klare Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen, die mit Ressourcen hinterlegt sind. Das gilt insbesondere für die grundlegenden Dienste, wie digitale Identitäten, Register, Server und sichere, standardisierte Schnittstellen. Diese Dienste müssen als Daseinsvorsorge begriffen und finanziert werden – nicht als Projekte. Zentral gebündelt werden sollte die digitale Umsetzung von Pflichtaufgaben dort, wo der Normgeber die inhaltlichen Regeln setzt; dezentral bleiben Beratung, Ortsnähe und demokratische Aushandlung (etwa Höhe der Hundesteuer, Sozialstaffeln bei Kitgebühren oder Bebauungspläne). Diese Rollenklärung ist keine technokratische Umverteilung, sondern eine Stärkung von Demokratie, indem kommunale Freiräume zurückgewonnen werden.

Am Ende dieses Tages ist die Frage, ob Deutschland einen Digitalisierungsföderalismus braucht, weniger provokant als zu Beginn. Die Antwort ist ja – nicht als zusätzliche Schicht im Wimmelbild, sondern als dessen Auflösung. Wer die Kommunalverwaltung digital denkt, muss den Föderalismus digital ordnen, dann wird aus der Grafik, die seit Jahren die Handlungsunfähigkeit bebildert, eine Landkarte, auf der Aufgaben, Rollen und Schnittstellen so verzeichnet sind, dass man von A nach B gelangt. Vom „digitalen Patchwork“ zum „smarten Deutschland“ ist es ein weiter Weg, aber er ist gangbar, wenn man ihn von der Praxis her und im Verbund der Ebenen geht – mit Standards, die tragen, und einer Kultur, die wagt. Damit aus Staatsmodernisierung nicht das nächste Unwort wird, braucht es Toleranz gegenüber Unsicherheiten, Managementkompetenz und den Mut, Gesetze, Zuständigkeiten und Steuerung digital zu denken.



Julian Rosenbaum

Wissenschaftlicher Projektmitarbeiter im dtec.bw-Projekt „Erfolgsfaktoren Smarter Systemarchitektur auf kommunaler und föderaler Ebene“ beim vhw e. V., Berlin