

Hermann Hill (Hrsg.)

# Kommunale Innovationen



**Nomos**

## Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen

herausgegeben von:

Prof. Dr. Hermann Hill, Universität Speyer,  
Prof. Dr. Dieter Engels,  
Präsident des Bundesrechnungshofs Bonn a.D., und  
Prof. Dr. Utz Schliesky,  
Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Band 38

Prof. Dr. Hermann Hill (Hrsg.)

# Kommunale Innovationen



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8622-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-3153-9 (ePDF)

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Der Band „Kommunale Innovationen“ schließt an das Buch von Hermann Hill (Hrsg.), Die Kraft zur Innovation in der Verwaltung, 2021 an. Jenes Buch enthält Innovationen aus Bundesregierung und Bundesverwaltung.

Dieser Band enthält nach konzeptionellen Beiträgen Berichte von kommunalen Verbänden sowie vielfältige Praxisbeispiele aus Gemeinden, Städten und Kreisen. Aufgrund des kurzen Zeitraums für die Erstellung konnten nicht alle angesprochenen Verwaltungen mitwirken. Dennoch bietet sich ein breites Spektrum vielfältiger innovativer Ansätze.

Ich danke allen Autorinnen und Autoren für ihr Engagement sowie meiner Mitarbeiterin, Frau Annette Benz, für die organisatorische Betreuung.

Speyer im Dezember 2021

Hermann Hill



# Inhalt

|                                                                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Die selbstgestaltende Kommune in der neuen Welt<br><i>Hermann Hill</i>                                                                                               | 11  |
| Szenen einer Stadt -<br>Inszenierung in 10 Bildern<br><i>Hermann Hill</i>                                                                                            | 31  |
| Open Innovation City –<br>Offene Innovation auf Stadtebene<br><i>Ingo Ballschmieter</i>                                                                              | 37  |
| Koproduktion in der Stadtentwicklung –<br>Eine Herausforderung für Kommunen<br><i>Stephan Willinger</i>                                                              | 59  |
| Der Innovators Club –<br>Ein Werkstattbericht<br><i>Alexander Handschuh</i>                                                                                          | 73  |
| Innovation in der Verwaltung -<br>Das Innovation-Lab 16 hessischer Kommunalen Jobcenter<br><i>Rena Wißmeier</i>                                                      | 83  |
| Landkreise als Innovationstreiber und Innovationsgetriebene<br><i>Kay Ruge</i>                                                                                       | 95  |
| Innovationen in kommunalen Unternehmen<br><i>Ingbert Liebing</i>                                                                                                     | 109 |
| Innovationsfähigkeit der Wirtschaftsförderung –<br>Den Kompass für die Zukunft setzen<br><i>Hanna Gieseler, Oliver Peters, Henrik Scheller, Sandra Wagner-Endres</i> | 119 |

## *Inhalt*

|                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Das Co:Lab –<br>Denklabor und Brückenbauer für gesellschaftliche Innovation im<br>Digitalen Wandel      | 129 |
| <i>Gerald Swarat, Anke Knopp</i>                                                                        |     |
| Energetische Betrachtungen zur Umsetzung energieeffizienter<br>Maßnahmen in Delitzsch                   | 137 |
| <i>Karl-Heinz Koch</i>                                                                                  |     |
| Wie funktioniert Innovation in der Zukunftsstadt Ulm 2030?                                              | 143 |
| <i>Sabrina Richter, Sabine Meigel</i>                                                                   |     |
| Die Nachhaltigkeitsstrategie der Stadt Detmold als<br>Innovationstreiber                                | 149 |
| <i>Stefan Schneider</i>                                                                                 |     |
| Das Eltville.LAB –<br>Ein innovativer Baustein innerhalb der Verwaltung                                 | 157 |
| <i>Patrick Kunkel, Andrea Schüller</i>                                                                  |     |
| Kleinstädte sind Innovationsmotoren –<br>Innovationskommune Brandis                                     | 163 |
| <i>Arno Jesse</i>                                                                                       |     |
| Virtuelle Gemeinde Kettenbruck (Österreich) -<br>Die Gemeinde mit Ausblick auf eine digitale Verwaltung | 171 |
| <i>Matthias Lichtenthaler, Gerhard Embacher-Köhle</i>                                                   |     |
| Das stadtLABOR Soest –<br>Raum für Diskussionen, Experimente und Impulse                                | 177 |
| <i>Hanna Hinrichs, Elisabeth Söllner</i>                                                                |     |
| Die AKTE Zukunft Bonn –<br>Kommunale Verwaltung als Zukunftslabor                                       | 187 |
| <i>Birgit Schneider-Bönninger</i>                                                                       |     |

|                                                                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Ganzheitlich, dialogisch, wirkungsvoll –<br>Die Stadtverwaltung Duisburg auf dem agilen Weg zur digitalen<br>Transformation | 195 |
| <i>Norbert Wilken</i>                                                                                                       |     |
| Digitalisierung braucht Engagement und Kulturwandel –<br>Ein Praxisbericht aus dem Rhein-Kreis Neuss                        | 203 |
| <i>Harald Vieten</i>                                                                                                        |     |
| „Beweglichkeit von unten“ –<br>Das Verwaltungsrebell-Labor als Beispiel für kommunale<br>Innovation                         | 213 |
| <i>Andreas Ochs, Sabine Schwittek, Peter Adelskamp</i>                                                                      |     |
| Holistic Governance –<br>Ganzheitliche Strukturen zur Kompetenzentwicklung für eine<br>moderne öffentliche Verwaltung       | 221 |
| <i>Marvin Baldauf, Alexander Bode, Marco Brunzel und Thomas Wieland</i>                                                     |     |
| Autorenverzeichnis                                                                                                          | 229 |



# Die selbstgestaltende Kommune in der neuen Welt

*Hermann Hill*

## *I. Zeit zum Handeln*

In einem Bericht aus 1998 hat das United States Army War College den Begriff der „VUCA-World“ (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity) geprägt, um seine Offiziere für das 21. Jahrhundert vorzubereiten<sup>1</sup>. Schon 25 Jahre vorher haben Horst Rittel und Melvin Webber die Herausforderungen der Zukunft als „wicked problems“ bezeichnet<sup>2</sup>. Etwas vorsichtiger habe ich 1990 Überlegungen zu staatlichem Handeln bei veränderlichen (!) Bedingungen angestellt<sup>3</sup>.

Was im letzten Jahrhundert eher als Vorahnung vorhanden war, hat sich inzwischen zu einem „New Normal“ verdichtet. Man kann nur noch – in den Worten von Wolfgang Schäuble – „auf Sicht fahren“<sup>4</sup>. Langfristige Planungen sind schon an der nächsten Ecke überholt, gezielte Interventionen bleiben wirkungslos, weil die Verhältnisse zu komplex und mehrdeutig sind und sich ständig ändern.

Verschiedene Antworten auf die „VUCA-World“ wurden gesucht. Bill George, Senior Fellow an der Harvard Business School, schlägt vor: Vision, Understanding, Courage, Adaptability<sup>5</sup>. Es braucht danach Mut, sogar Kühnheit (courage), auch Schäuble empfiehlt nicht Abwarten und Ausharren, sondern „Fahren“, wenn auch auf Sicht, also vorsichtig, tastend, ausprobierend.

---

1 Department of Command, Leadership and Management, United States Army War College, Strategic Leadership, 3rd Edition, S. 11 f., <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/3516.pdf>

2 Horst W. J. Rittel/Melvin M. Webber, Dilemmas in a General Theory of Planning, Policy Sciences 4 (1973), S. 155 ff., [http://www.symposium.net/Managing\\_Complexity/complexity\\_files/1973%20Rittel%20and%20Webber%20Wicked%20Problems.pdf](http://www.symposium.net/Managing_Complexity/complexity_files/1973%20Rittel%20and%20Webber%20Wicked%20Problems.pdf)

3 Hermann Hill, Staatliches Handeln bei veränderlichen Bedingungen, in: Thomas Ellwein/Jens Joachim Hesse (Hrsg.), Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?, 1990, S. 55 ff.

4 Vgl. Zitat bei Hill, Die Kunst des Entscheidens, DÖV 2017, 433 (439)

5 Bill George, A Strategy for Steady Leadership in an Unsteady World, <https://hbswk.hbs.edu/item/a-strategy-for-steady-leadership-in-an-unsteady-world>

Gerade die Digitalisierung hat weitere Dynamik in die Entwicklung gebracht. So empfiehlt Thorsten Petry in Anlehnung an Willms Buhse als Antwort: Vernetzung, Offenheit, Partizipation und Agilität sowie Vertrauen (VOPA+)<sup>6</sup>. Manche sehen schon die nächste Stufe der „VUCA-World“ mit „BANI“ gekommen. Dabei steht B für Brittleness (brüchig, spröde), A für Anxiety (ängstlich, besorgt), N für Non-Linearity (nicht linear, keiner linearen Logik folgend) und I für Incomprehensibility (unverständlich, unbegreiflich)<sup>7</sup>.

Wer meint, dies sei alles nur Theorie und in den Kommunen vor Ort sei die Welt noch in Ordnung, sei nur auf Corona, die Entwicklung der Innenstädte oder die Flutkatastrophe verwiesen. Andererseits gewinnen Kommunen in dieser neuen Welt neue Bedeutung. Auf die Vielfalt und unterschiedliche Ausprägung von Krisen und Katastrophen, aber auch die Möglichkeit zu neuen Chancen kann ein großer, unbeweglicher Tanker nur begrenzt reagieren bzw. sie durch differenzierte Vorgehensweisen antizipieren. Da sind Schnellboote gefragt, die orts- und problemnah agieren. Zugleich steigern sie dadurch die Resilienz (Widerstands- und Anpassungsfähigkeit) des Systems.

Andererseits haben Kommunen „alle Hände voll zu tun“. Sie erfüllen viele staatliche Aufgaben und klagen, häufig nicht zu Unrecht, über die Auferlegung neuer Leistungen, teilweise ohne Finanzierung, und neue bürokratische Auflagen. Da kann die sog. Dresdner Initiative, mit der vorgeschlagen wird, dass Bund und Länder staatliche Aufgaben, soweit die Prozesse digitalisiert sind, selbst übernehmen, durchaus Erleichterung bringen und die Konzentration auf das Wesentliche, nämlich die kommunale Selbstverwaltung, ermöglichen<sup>8</sup>.

Mein verstorbener Speyerer Kollege Willi Blümel forderte schon in seiner Rede zum Antritt seines Rektorats am 6. Mai 1986 ein „Selbstgestal-

---

6 Thorsten Petry, Führung im Digitalzeitalter – Darstellung einer Digital-Leadership-Toolbox, in: Thorsten Petry/ Wolfgang Jäger (Hrsg.), Digital HR, 2. Aufl. 2021, S. 353 (354 f.); Willms Buhse, Management by Internet, 2014, S. 24 ff.

7 Stephan Grabmeier, It's BANI!, in: ManagerSeminare, Heft 275, Februar 2021, S. 24 ff.; Hill, Lernen aus der Krise – Impulse für Führen, Arbeiten und Lernen nach Corona, Verwaltung & Management 2021, 179 (181)

8 Peter Adelskamp, u. a., Kommunalverwaltung weiterdenken. Perspektiven über das OZG hinaus, Vortrag bei der Jahrestagung des IT-Planungsrates am 18. März 2021, [https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/it-planungsrat/der-it-planungsrat/fachkongress/fachkongress\\_2021/Tag\\_2\\_Kommunaleverwaltungweiterdenken.pdf](https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/it-planungsrat/der-it-planungsrat/fachkongress/fachkongress_2021/Tag_2_Kommunaleverwaltungweiterdenken.pdf)

tungsrecht der Städte und Gemeinden“<sup>9</sup>. Die auch gelegentlich damit verbundene Kritik, dass Kommunen „auf eigene Kosten Dummheiten machen können“, findet allerdings ihre Grenze darin, dass das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG nur „im Rahmen der Gesetze“ besteht und manche Kommunen in finanzielle Notlagen gerieten und leidvolle Erfahrungen mit Haushaltssicherungskonzepten oder gar Bekanntschaft mit Staatskommissaren machen mussten<sup>10</sup>.

Allerdings kann zentrale Planung und einheitliche Praxis auch nicht alle Probleme lösen. Gesetze nach dem schwedischen Vorbild der sog. „Free Communities“, die Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen eine Befreiung von Standards ermöglichten, trugen dem Rechnung<sup>11</sup>. Inzwischen ist die Welt weitergegangen und es spricht viel dafür, Kommunen mehr Raum für dezentrale Experimente und Innovationen einzuräumen und sie zu ermächtigen, gemeinsam mit ihren Bürgerinnen und Bürgern von dieser „neuen Selbstverwaltung“ verantwortlich Gebrauch zu machen.

Allerdings kann es nicht darum gehen, dass, nur weil es Mode ist, alle Kommunen nun ein Innovationslabor einrichten, in denen in neu gestalteten Räumen à la Google alle nett zueinander sind und mit spielerischen Methoden die Welt neu erfinden<sup>12</sup>. So findet sich etwa auch die Kritik, dass manche Innovationsversuche zu wenig in Steuerungskonzepte eingebunden seien bzw. kaum Wert schöpfen<sup>13</sup>. Jedoch gibt es inzwischen schon viele gute Beispiele, wie Innovationen in Kommunen neue Werte generieren können und eine gute Zukunft für die Menschen, ihre Nachkommen und den gemeinsamen Lebensraum entwickeln.

Die öffentliche Verwaltung hat leider nicht überall ein gutes Image. Fussballreporter sprechen gerne davon, dass ein Ergebnis „nur verwaltet“ werde, also verteidigt, abgesichert wird ohne zusätzliche Initiative oder Angriffsgeist, der zu neuen Toren (Erfolgen) führt. Untersuchungen zeigen, dass in Verwaltungen eher defensive Strategien vorherrschen als risi-

---

9 Willi Blümel, Das Selbstgestaltungsrecht der Städte und Gemeinden, in: ders., u. a. (Hrsg.), *Verwaltung im Rechtsstaat*, Festschrift für Carl Hermann Ule, 1987, S. 19 ff.

10 Thomas Duve, Staatskommissare als Manager kommunaler Haushaltskonsolidierungsprozesse, *Verwaltung & Management* 2008, 283

11 Thomas Freund, *Kommunale Standardöffnungs- und Experimentierklauseln im Lichte der Verfassung*, 2003

12 Zu Schwachstellen und Dilemmas von Innovation Labs vgl. bereits Hill, *Innovation Labs – Neue Wege zu Innovation im öffentlichen Sektor*, *DÖV* 2016, 493 (499)

13 Albert Meijer/Marcel Thaens, *The Dark Side of Public Innovation*, *Public Performance & Management Review* 44 (2021), 136

koorientiertes, in die Zukunft gerichtetes Verhalten<sup>14</sup>. Unternehmerischer Geist wird nur selten in Verwaltungen vermutet.

Dabei gibt es auch in Verwaltungen vielfältige Innovationen, wie gerade unsere Speyerer Qualitätswettbewerbe gezeigt haben<sup>15</sup>, bei denen in vielen Fällen Kommunen als Preisträger hervorgingen, weil sie unmittelbar „am Bürger“ arbeiten und neue Entwicklungen frühzeitig aufgreifen und gestalten (können). Gerade die unsichere „VUCA-World“ fordert zum Handeln heraus. Die Zeit zum Handeln ist jetzt - inmitten aller Krisen und Katastrophen.

Aber warum soll man sich bewegen, Initiative ergreifen und aus dem Fenster lehnen in dieser unsicheren Zeit, in der man auch scheitern kann? Gerade in unsicherer Zeit kann man jedoch gestalten, weil eben vieles in Bewegung ist. Die kanadische Verwaltungswissenschaftlerin Jocelyne Bourgon hat 2009 über die Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung geschrieben: „They innovate because of a public service ethos. Innovation stems from the desire to serve“<sup>16</sup>.

Insbesondere im angelsächsischen Raum wurde untersucht, warum Menschen in den öffentlichen Dienst gehen und dort bleiben, auch wenn vielleicht die Besoldung häufig schlechter ist als in der Privatwirtschaft. Die Ergebnisse der Befragungen ergaben, vereinfacht gesagt, weil sie für das Gemeinwohl arbeiten und weil sie gestalten können. Diese „Public Service Motivation“ ist ein wichtiger Faktor für die Attraktivität des öffentlichen Dienstes<sup>17</sup>.

Wem das zu pathetisch klingt, der mag sich fragen, welche Anreize gerade in Kommunen dafür bestehen, initiativ zu werden. Wenn man in einer Kommune lebt und dort bleiben möchte, kann es eine wichtige Motivation sein, in einer gesunden Umwelt, an einem sicheren Arbeitsplatz und mit vielen sozialen und kulturellen Angeboten und Kontakten sich wohl zu fühlen und dies für seine oder ihre Kinder zu erhalten oder noch zu verbessern. Die Wirkungen des Handelns sollten daher auf die Lebens-

---

14 Gerd Gigerenzer, u. a., Das Entscheidungsverhalten von Führungskräften in der Berliner Verwaltung, 2016, <https://www.berlin.de/vak/aktuelles/aktuelles-2016/artikel.475013.php>

15 Vgl. etwa Hermann Hill/Helmut Klages (Hrsg.), Innovationen durch Spitzenverwaltungen, Eine Dokumentation des 4. Speyerer Qualitätswettbewerbes 1998, 1999

16 Jocelyne Bourgon, *New Directions in Public Administration, Public Policy and Administration* 24 (2009), 309; Hill, Die Kraft zur Innovation der Verwaltung, in: ders. (Hrsg.), *Die Kraft zur Innovation in der Verwaltung*, 2021, S. 9

17 Tamiko Kehr/Daniel Rölle, Die Theorie der „Public Service Motivation“, *DÖV* 2018, 504

qualität bzw. die nachhaltige Entwicklung vor Ort gerichtet sein. Anders als etwa in Bund oder Land sind diese Wirkungen vor Ort schneller und direkter greifbar und sichtbar.

Vor gut 10 Jahren habe ich gefordert, Verwaltungen der Zukunft benötigten eine Kultur der Wachsamkeit, der Geistesgegenwart, der Sorgfalt und der pro-aktiven dynamischen Verantwortung<sup>18</sup>. Das heißt, mit wachen Augen durch die Welt zu gehen und trotz aller Risiken vor allem auch die Chancen zu sehen, die sich jeden neuen Tag, auch in Krisen, bieten.

Auch in der Beschäftigung mit Problemen zeigen sich häufig schon Lösungsansätze. Die moderne Psychologie lehrt uns zudem, dass Wahrnehmung und Handeln in enger Verbindung stehen<sup>19</sup>. Es geht daher darum, das „Transformationspotential der Situation“<sup>20</sup> mit den Zusammenhängen und Beziehungen, die sie konstituieren und den Spuren und Nischen, die sie für Entwicklungen bereithält, zu erkennen und daraus Lösungsansätze zu entwickeln.

Das heißt, Handeln muss schon bei der Diagnose der Situation immer mitgedacht werden, es ist Teil der Analyse, nicht nur eine spätere Folge. Allerdings sind dabei Voraussetzung ein wacher, offener und vorbereiteter Geist sowie äußere Rahmenbedingungen, um sofort loslegen zu können, wenn das Zeitfenster geöffnet ist und die Gelegenheit sich bietet. Dann findet man auch häufig im Prozess des Handelns neue Möglichkeiten, mit denen man vorher gar nicht gerechnet hat (sog. glückliche Zufälle, serendipity<sup>21</sup>). Ohne Handeln hätte man im Status quo verharren müssen.

Im Prozess wird daher die Situation aktiv verändert und Handlungswissen gewonnen. Man schafft einen Unterschied, verleiht der Situation neue Bedeutung und Sinn, was ein Roboter eigenständig (noch) nicht kann, er funktioniert lediglich im vorgegebenen oder linear weitergedachten Rahmen<sup>22</sup>. Diese menschliche Seite der Wertschöpfung wird zusätzlich verstärkt durch den Austausch und die Zusammenarbeit mit anderen

---

18 Hill, Von Innovationsmanagement und Management der Unsicherheit zur zukunftsfähigen Verwaltung, *Verwaltung & Management* 2011, 3 (4)

19 Hill, „Bounded Rationality“ im digitalen Zeitalter, *DÖV* 2020, 205 (212)

20 Frank Schäfer, Minimal Management, 2012, S. 130; Hill, Neue Wege in der Steuerung, *Verwaltung & Management* 2014, 283 (286)

21 Miriam Meckel, Serendipity als Innovationsstrategie, in: Rupert Stadler, u. a. (Hrsg.), *Erfolg im digitalen Zeitalter*, 2012, S. 35 ff.; Hill, Sei innovativ, *Verwaltung!*, *Verwaltung & Management* 2019, 251 (256)

22 Etienne Wenger-Trayner/Beverly Wenger-Trayner, *Learning to make a Difference*, 2020, S. 59 ff.

Menschen. Gerade in Kommunen bieten sich vielfältige Räume zum sozialen Lernen. In diesem Rahmen, an diesen Schnittstellen, wenn verschiedene Menschen zusammentreffen und gemeinsam einen Zweck verfolgen, entsteht auch ein Nährboden für Innovationen. Im Fluss der Zeit kommt man gemeinsam weiter voran.

## *II. Handlungs-, Gestaltungs- und Innovationsfähigkeit von Kommunen*

Die kommunale Selbstverwaltung war schon oft Gegenstand von Analysen über ihre Zukunftsfähigkeit<sup>23</sup>. Dabei waren häufig die Entwicklung der Aufgaben und insbesondere die damit verbundene Finanzsituation Auslöser der Diskussion. Später standen Kommunen im Blickpunkt anderer Krisen, wie etwa der sog. Flüchtlingskrise sowie zuletzt der Corona-Pandemie und von Flutkatastrophen sowie von Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts<sup>24</sup>.

Über allem stand, insbesondere seit der Konferenz von Rio de Janeiro 1992, das Konzept der nachhaltigen Entwicklung<sup>25</sup>. Die Digitalisierung hat weitere Herausforderungen erbracht, die etwa in dem Konzept der Smart City mündeten<sup>26</sup>. Bei allen Anstrengungen, diesen Herausforderungen zu begegnen, stehen inzwischen auch neue Organisations- und Handlungsformen im Mittelpunkt, die nicht mehr nur auf die Kapazität der hauptamtlichen Verwaltung setzen, sondern darauf ausgerichtet sind, die „Weisheit der Vielen“ zu nutzen und Bürgerinnen und Bürger sowie

---

23 Willi Blümel/Hermann Hill (Hrsg.), *Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung*, 1991; Hill (Hrsg.), *Kommunale Selbstverwaltung – Zukunfts- oder Auslaufmodell?*, 2005

24 Hill, *Die Kunst, in der Krise neu aufzubauen*, DÖV 2021, 465

25 Hill, *Das nächste Jahrhundert – Ein Jahrhundert der Kommunen*, in: Klaus Lüder (Hrsg.), *Staat und Verwaltung. Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften* Speyer, 1997, S. 345 ff.; Hill, *Die neue Verwaltung nachhaltig entwickeln*, in: ders. (Hrsg.), *Erfolg im Osten II*, 1993, S. 25 ff.

26 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, *Smart Cities: Stadtentwicklung im digitalen Zeitalter*, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/smart-cities/smart-cities-node.html>, Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumentwicklung, *Die digitale Stadt gestalten. Eine Handreichung für Kommunen*, ExWost-Informationen 52/1, 2021, <https://www.bbcr.bund.de/BB SR/DE/veroeffentlichungen/exwost/52/exwost-52.html>

weitere Stakeholder von Anfang in die Entwicklung der Kommune mit einzubeziehen<sup>27</sup>.

Aus diesen Herausforderungen sind vielfältige Aktionsprogramme und Handlungsleitfäden entstanden. Manche stellen spezifische Reaktionen auf Krisen dar, wie etwa Aufbau- und Resilienzkonzepte<sup>28</sup>, andere sind grundsätzlicher angelegt, wie etwa Anleitungen zum wirkungsorientierten Nachhaltigkeitsmanagement anhand der sog. Sustainable Development Indikatoren<sup>29</sup>. Auffallend ist, dass der Fokus auf sozialen Wandel, soziale Gerechtigkeit und soziale Verantwortung<sup>30</sup> dabei neuerdings auf die Gestaltung des digitalen Wandels<sup>31</sup>, von digitaler Gerechtigkeit<sup>32</sup> und digitaler Verantwortung<sup>33</sup> gelegt wird. Dabei wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Digitalisierung die Lebens- und Arbeitswelt grundlegend verändert.

Als übergreifendes Leitbild wird vor allem die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl betont. Die Neue Leipzig Charta, die unter der deutschen EU-Präsidentschaft im 2. Halbjahr 2020 verabschiedet wurde,

---

27 Zum Kommunalen Open Government vgl. [https://open-government-kommunen.de/iliias.php?baseClass=ilrepositorygui&reloadpublic=1&cmd=frameset&ref\\_id=1](https://open-government-kommunen.de/iliias.php?baseClass=ilrepositorygui&reloadpublic=1&cmd=frameset&ref_id=1)

28 Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Stresstest Stadt – Wie resilient sind unsere Städte, Februar 2018, [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/stresstest-stadt-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/stresstest-stadt-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2); Christian Kuhlicke, Resiliente Stadt, in: Dieter Rink/Annegret Haase (Hrsg.), Handbuch Stadtkonzepte, 2018, S. 359 ff.; Peter Jakubowski, Mitten im Corona- Schock. Resilienz als neues Leitbild für die Stadtentwicklung, Transforming cities 2/2020, 30

29 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Instrumente für kommunales Nachhaltigkeitsmanagement, 2020; Henrik Riedel, Bertelsmann Stiftung, Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen, 2020

30 In Deutschland wenig bekannt ist das in Belgien von Jean-Marc Dochot in Anlehnung an ISO 26000 und OECD Guidelines für den Öffentlichen Sektor adaptierte „Social Responsibility Assessment Framework (SORAF)“, vgl. [http://www.eu2015.lu.eu/en/agenda/2015/10/01-02-conf-quality/sessions/parallel-session-04/CASE-04\\_1\\_-SORAF---Printout---A-self-assessment-tool-on-Social-Responsibility.pdf](http://www.eu2015.lu.eu/en/agenda/2015/10/01-02-conf-quality/sessions/parallel-session-04/CASE-04_1_-SORAF---Printout---A-self-assessment-tool-on-Social-Responsibility.pdf)

31 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Die digitale Stadt gestalten, ExWoSt-Informationen 52/1, 2021, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/exwost/52/exwost-52.html>

32 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Ralf Schüle, u. a., Digitale Gerechtigkeit in der Smart City, [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2021/ak-10-2021-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2021/ak-10-2021-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

33 Christina J. Herden, u. a., Corporate Digital Responsibility, NachhaltigkeitsManagementForum (2021) 29,13, [https://www.researchgate.net/journal/Sustainability-Management-Forum-2522-5995/publication/348950794\\_Corporate\\_Digital\\_Responsibility\\_New\\_corporate\\_responsibilities\\_in\\_the\\_digital\\_age/links/601a902792851c4ed5464ca0/Corporate-Digital-Responsibility-New-corporate-responsibilities-in-the-digital-age.pdf](https://www.researchgate.net/journal/Sustainability-Management-Forum-2522-5995/publication/348950794_Corporate_Digital_Responsibility_New_corporate_responsibilities_in_the_digital_age/links/601a902792851c4ed5464ca0/Corporate-Digital-Responsibility-New-corporate-responsibilities-in-the-digital-age.pdf)

steht ausdrücklich unter dieser Überschrift. Als drei Dimensionen der europäischen Städte werden dabei die gerechte Stadt, die grüne Stadt und die produktive Stadt angesehen. Als Prinzipien einer guten Stadtentwicklung dienen eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklungspolitik, ein integrierter Ansatz, Beteiligung und Koproduktion, ein Mehr-Ebenen-Ansatz sowie ein ortsbezogener Ansatz<sup>34</sup>.

In der Resolution des informellen Ministertreffens vom 30. November 2020 heißt es weiterhin, zur Stärkung einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklungspolitik bräuchten Städte rechtliche Rahmenbedingungen, Investitionsmöglichkeiten, qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Lenkungs- und Gestaltungshoheit bei Infrastrukturen und öffentlichen Dienstleistungen und bei der Sicherung des Gemeinwohls. Ein spezielles Kapitel ist der aktiven Gestaltung des digitalen Wandels gewidmet<sup>35</sup>.

Im Vorfeld der Verabschiedung der Charta war eine europaweit vergleichende Studie erstellt worden. Diese untersuchte die Stellung der Kommunen in den EU-Mitgliedstaaten, den Grad ihrer Autonomie, ihre Aufgaben sowie ihre fiskalische und finanzielle Handlungsfähigkeit im staatlichen Gefüge. In ihren abschließenden Empfehlungen nennt die Studie verschiedene institutionelle Stellschrauben, die von den politischen Entscheidungsträgern bewegt werden können, wenn es ihnen darum gehe, Kommunen handlungs-, leistungs- und gestaltungsfähiger zur Ausübung ihrer Daseinsvorsorgefunktionen und zur Förderung des Gemeinwohls zu machen.

Im Einzelnen geht es dabei um folgende Kernelemente: Kommunale Autonomie, finanzielle Gestaltungsspielräume, kommunaler Finanzausgleich, multifunktionales Aufgabenprofil, horizontale Koordination und Gebietsorganisationsprinzip, territoriale Lebensfähigkeit, politische Legitimation und Artikulationsfähigkeit, kommunale Gemeinwohlfunktion und Steuerungsfähigkeit, Corporate Governance und kommunalenorientierte Verwaltungspolitik<sup>36</sup>.

Für Bundesbehörden hat der Nationale Normenkontrollrat in verschiedenen Veröffentlichungen neben der Durchführung von Stresstests, die

---

34 <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/neue-leipzig-charta/neue-leipzig-charta-node.html>

35 Neue Leipzig Charta (Fn. 34), S. 10, 12

36 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Sabine Kuhlmann, u. a., Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich, 2020, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/handlungsfahigkeit.html>; vgl. jetzt auch als Buch Kuhlmann, u.a., Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich, 2021

die Handlungsfähigkeit einer Behörde in einer Überlastsituation prüfen, gefordert, regelmäßig Audits durchzuführen, die die Leistungsfähigkeit und den Modernisierungsgrad einer Behörde bestimmen<sup>37</sup>. Dieses solle auf der Basis des Gemeinsamen Europäischen Bewertungssystems (Common Assessment Framework – CAF) durchgeführt werden. Bei einem Symposium im Rahmen der Europäischen Präsidentschaft „20 Jahre CAF“ am 20. September 2020 habe ich vorgeschlagen, dieses von der Universität Speyer mitentwickelte System zu einem „Common Action Framework“ weiterzuentwickeln und neben einer Bewertung Beispiele, Anreize und Impulse für aktives Handeln aufzunehmen<sup>38</sup>.

Dieses System ist, wie die Praxis gezeigt hat, auch gut auf Kommunen anwendbar<sup>39</sup>. Es richtet den Blick, ausgehend von einer Organisationsdiagnose, die die Faktoren analysiert, die zu guter Qualität befähigen, auch auf die Ergebnisse, die mit dem Handeln der Organisation erzielt werden. Verschiedene Weiterentwicklungen des Modells betonen auch gezielt die Innovationsfunktion.

Unter dem Gesichtspunkt moderner Organisations- und Personalentwicklung („New Work“<sup>40</sup>) nennt eine neuere internationale Veröffentlichung folgende Felder für ein „Operating System“:

- Purpose: How we orient and steer
- Authority: How we share power and make decisions
- Structure: How we organize and team
- Strategy: How we plan and prioritize
- Resources: How we invest our time and money
- Innovation: How we learn and involve
- Workflow: How we divide and do the work
- Meetings: How we convene and coordinate
- Information: How we share and use data
- Membership: How we define and cultivate relationships

---

37 Vgl. etwa Nationaler Normenkontrollrat, Initiative „Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfester Staat“, Juni 2021, S. 11 ff., <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/aktuelles/nkr-veroeffentlicht-positions-papier-zur-modernisierung-des-staats-1936834>

38 Vgl. auch Hill, Die Kraft zur Innovation in der Verwaltung, in: ders. (Hrsg.), Die Kraft zur Innovation in der Verwaltung, 2021, S. 9 (16)

39 Thomas Prorok/Philipp Parzer (eds.), Transforming Public Administration with CAF, 2020

40 Hill, Lernen aus der Krise – Impulse für Führen, Arbeiten und Lernen nach Corona, Verwaltung & Management 2021, 179

- Mastery: How we grow and mature
- Compensation: How we pay and provide<sup>41</sup>.

Vor diesem Hintergrund sollen die folgenden Fragen als Ansatzpunkte für ein Zukunfts-Audit in Kommunen verstanden werden. Es sind Aufmerksamkeitsfelder, die über eine bloße Diagnose hinausgehen und jeweils Quellen und Impulse zum Handeln beinhalten.

### *1) Sinn und Werte*

Am Anfang steht die Frage nach dem „Warum“<sup>42</sup> und „Wozu“. Würde jemand diese Kommune vermissen, wenn es sie nicht gäbe? Was macht sie lebenswert? Und: Wofür engagieren wir uns?

### *2) Strategie*

Wo sind unsere Stärken und Schwächen? Welche Chancen und Risiken kommen auf uns zu?<sup>43</sup> Welche möglichen Szenarien und Strategien sind demnach denkbar?

### *3) Steuerung und Selbstorganisation*

Wie bringen wir die Ziele der Organisation mit den Initiativen und Interessen der Menschen durch „gute Führung“ in Einklang?<sup>44</sup>

---

41 Aaron Dignan, *Brave New Work*, 2019, S. 54

42 Simon Sinek, *Frag immer erst, warum: Wie Topfirmen und Führungskräfte zum Erfolg inspirieren*, 2014

43 Hill, *Trends und Treiber der Verwaltungsentwicklung*, in: Peter Biwald, u. a. (Hrsg.), *Nachhaltig wirken. Impulse für den öffentlichen Sektor*, 2019, S. 26 ff.

44 Hill (Fn. 40), S. 181

4) *Kultur*

Wie schaffen wir eine innovationsförderliche Kultur des persönlichen Wachstums und des organisationalen Aufbruchs?<sup>45</sup> Wie bleiben wir attraktiv für neue Mitarbeiter?<sup>46</sup>

5) *Strukturen und Prozesse*

Wie können wir ziel-, fach- und abteilungsübergreifend sowie agil handeln?<sup>47</sup>

6) *Ressourcen*

Wie gehen wir effizient, verantwortlich und nachhaltig mit den Ressourcen um?<sup>48</sup>

7) *Information*

Wie nutzen wir Daten und Wissen (Handlungserfahrungen) bei der Entscheidungsfindung?<sup>49</sup>

---

45 Hill, Auf dem Weg in eine neue Verwaltungskultur, DVBl 2021, 1457

46 Angelika Flatz/Klaus Wirth, Die öffentliche Verwaltung als attraktiver Arbeitgeber, in: Biwald, u. a. (Fn. 43), S. 110

47 Hill, Die Kunst des Organisierens, DÖV 2019, 973

48 Vgl. schon Hill, Intelligentes Sparen. Vom Sparen zur integrierten Entwicklungs- und Finanzpolitik, Verwaltung & Management 2008, 59

49 Fraunhofer (Hrsg.), Urbane Datenräume – Möglichkeiten von Datenaustausch und Zusammenarbeit im urbanen Raum, 2018, [https://cdn0.scrvt.com/fokus/774af17bdc0a18cd/69f7a401c168/UDR\\_Studie\\_062018.pdf](https://cdn0.scrvt.com/fokus/774af17bdc0a18cd/69f7a401c168/UDR_Studie_062018.pdf), Nina Hälker/Gesa Ziemer, Digitale Stadtpolitiken: Wie Daten Städte steuern, in: Ingrid Breckner, u. a. (Hrsg.), Stadtsoziologie und Stadtentwicklung, 2020, S. 117

8) *Digitale Transformation*

Wir können wir unsere digitale Kompetenzen verbessern und den Menschen in den Mittelpunkt stellen?<sup>50</sup>

9) *Innovation*

Wie nutzen wir die Kraft zur Innovation, etwa durch Experimente und neue Wege?<sup>51</sup>

10) *Öko-System*

Wie beziehen wir Stakeholder mit ein und schaffen Resonanz und Co-Production?<sup>52</sup>

11) *Zukunftszugewandtheit*

Wie beziehen wir die Wirkungen unseres Handelns sowie neue Entwicklungen mit ein?<sup>53</sup>

12) *Transformation und Lernen*

Ist unser „Geschäftsmodell“ offen für Veränderung?<sup>54</sup> Wie nutzen wir Evaluation und Lernen?

---

50 Hill, *Leadership in der digitalen Moderne*, Verwaltung & Management 2021, 251

51 Hill (Fn. 38)

52 Vgl. schon Hill, *Partnerschaften und Netzwerke – Staatliches Handeln in der Bürgergesellschaft*, BayVBl 2002, 321; sowie Löffler, *Co-Production of Public Services and Outcomes*, 2021.

53 Vgl. etwa Hill, *Einführung in das 3. Kolloquium „Verwaltung als Adressat und Akteur“*, in: Hermann Hill/Hagen Hof (Hrsg.), *Wirkungsforschung zum Recht II, Verwaltung als Adressat und Akteur*, 2000, S. 27 ff.; Franziskus von Kerssenbrock, *Zukunft neu denken. Die wirkungsorientierte Verwaltung bringt Österreich weiter*, 2016

54 Oliver Gassmann, *Smart City: Innovationen für die vernetzte Stadt. Geschäftsmodelle und Management*, 2018

### *III. Nachhaltiger Innovations- und Transformationsprozess*

Die Begriffe Innovation und Transformation werden gerne im Zusammenhang gebraucht<sup>55</sup>. Unter Innovation kann man vereinfacht alles Neue, was einen Mehrwert erbringt, verstehen<sup>56</sup>. Der Begriff Transformation hat weitgehend den Begriff des Change Managements abgelöst und bedeutet über eine Transition (Übergang) hinaus eine grundlegende Veränderung<sup>57</sup>.

Der Begriff wurde etwa im Zusammenhang mit der Umwandlung der Staats-, Gesellschafts- und Wirtschaftsform für die neuen Länder im Gebiet der ehemaligen DDR verwendet<sup>58</sup>. Daneben findet er auch Anwendung für Querschnittsbereiche, wie etwa die digitale Transformation<sup>59</sup>. Übergreifend wird er zumeist mit dem Begriff der Nachhaltigkeit in Verbindung gebracht<sup>60</sup>.

Der wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung „Globale Umweltveränderungen“ spricht in seinem Hauptgutachten „Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte“ von einer „Großen Transformation“ und nennt als Charakteristika großer Veränderungsprozesse:

- Sie verlaufen koevolutionär, setzen eine Vielzahl von Veränderungen in unterschiedlichen Systemen voraus und finden auf verschiedenen Handlungsebenen statt.
- Sie beinhalten sowohl die Entwicklung von (Nischen-)Innovationen als auch deren Übernahme und gesellschaftliche Verankerung über Märkte, Regulierungen, Infrastrukturen und neue gesellschaftliche Leitbilder.

---

55 So hatte etwa die neue rheinland-pfälzische Landesregierung ursprünglich geplant, eine Innovations- und Transformationsagentur zu errichten.

56 Hill (Fn. 38), S. 11

57 Ausführlich Raj Kollmorgen, u. a. (Hrsg.), *Handbuch Transformationsforschung*, 2015

58 Klaus König, *Die Transformation der öffentlichen Verwaltung: Ein neues Kapitel der Verwaltungswissenschaft*, in: Rainer Pitschas (Hrsg.), *Verwaltungsintegration in den neuen Bundesländern*, 1993, S. 29 ff.

59 Vgl. schon Hill, *Transformation der Verwaltung durch E-Government*, *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 2004/II, S. 17

60 Vgl. noch Busso Grabow/Jasmin Jossin, *Nachhaltigkeit als Paradigma der Stadtentwicklung und urbaner Governance*, in: Breckner, u. a. (Fn. 49), S. 697 ff.; Sabine Hofmeister, u. a. (Hrsg.), *Nachhaltige Raumentwicklung für die Grosse Transformation*, 2021; Oliver Peters, *Nachhaltigkeit im Kontext städtebaulicher Entwicklung – Kommunen auf dem Weg zu mehr Wirkungsorientierung, Flächenmanagement und Bodenordnung (fub)*, 5/2021, 203