

Inhalt

1. Ziele, Nutzen und Zusammenhänge	1
a) Zweck und Aufbau des Dokuments	1
b) Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	1
c) Digitalisierung	3
d) Strategie	4
2. Umsetzungsmöglichkeiten	6
a) Handlungsfelder	6
b) Maßnahmenkatalog und Maßnahmenbeschreibungen	11
c) Praxisbeispiele und Erfahrungsberichte	26
d) Herausforderungen und Lösungsansätze	29
3. Methodik	31
a) Ganzheitlicher Modellansatz	31
b) PESTEL-Methode	32
c) Zusammenführung	34
d) Beteiligung	36
Anhang	37
a) Werkzeuge und Hilfsmittel zur Umsetzung	37

1. Ziele, Nutzen und Zusammenhänge

a) Zweck und Aufbau des Dokuments

Interkommunale Zusammenarbeit und **Digitalisierung** sind – bereits für sich genommen – zwei Schlüsselthemen, die die Zukunft der sächsischen Kommunen prägen werden. Sie stehen jedoch nicht nur für sich, sondern sind miteinander verknüpft:

Einerseits hängen Möglichkeit und Gelingen interkommunaler Zusammenarbeit zunehmend von der Digitalisierung ab; gleichzeitig eröffnen sich durch diese Entwicklung auch neue Chancen für Kooperation, die unter analogen Vorzeichen so noch nicht vorhanden waren.

Andererseits lässt sich sicher sagen, dass die interkommunale Zusammenarbeit die unausweichliche Digitale Transformation der Kommunalverwaltung unterstützen kann.

Interkommunale Zusammenarbeit und Digitalisierung können noch stärker **strategisch** zusammengedacht und **systematisch** zusammen ‚angegangen‘ werden. In diesem Sinne wurde der vorliegende Leitfaden entwickelt – aus der Praxis für die Praxis. Die Adressaten sind die Entscheidungs- und Kompetenzträger der Verwaltung in den Städten und Gemeinden vor Ort. Sie wurden – u. a. durch einen Workshop – in den Entwicklungsprozess einbezogen. Der Fokus liegt dabei auf Kommunen mit bis zu 15.000 Einwohnern.

Das **erste Kapitel** erläutert die Ziele unseres Ansatzes und stellt den damit verbundenen Nutzen heraus. Zudem werden die Grundbegriffe „interkommunale Zusammenarbeit“, „Digitalisierung“ und „Strategie“ geklärt und ihre Zusammenhänge deutlich gemacht.

Das **zweite Kapitel** führt direkt in die Handlungsfelder der interkommunalen Zusammenarbeit in einer digitalisierten Welt ein. Der Leitfaden ebnet dabei ohne Umschweife den Weg ins Tun. Zu jedem Handlungsfeld werden konkrete Maßnahmen beschrieben und Beispiele aus der Praxis vorgestellt. Der Leitfaden erhebt dabei ausdrücklich keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern liefert allen Interessierten eine Grundausstattung, deren zweckmäßige Anwendung exemplarisch vorgeführt wird.

Das **dritte Kapitel** beleuchtet den methodischen Ansatz, auf dem der Leitfaden aufbaut. Dadurch wird zum einen die Entstehung der Ergebnisse (Handlungsfelder und Maßnahmen) nachvollziehbar. Der Einblick in die Denk- und Sichtweise ‚hinter‘ dem Leitfaden soll den Interessierten darüber hinaus ein vertieftes Verständnis ermöglichen. Damit werden sie in die Lage versetzt, den hier verfolgten methodischen Ansatz als Instrument auch auf andere Situationen und Sachverhalte (die in diesem Dokument nicht behandelt werden) zu übertragen.

Genau in diesem Sinne stellt der **Anhang** abschließend nützliche Werkzeuge und weitere Ressourcen zur Umsetzung bereit.

b) Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

IKZ ist zunächst eine freiwillige **Möglichkeit** der Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung und der kommunalen Organisationshoheit. Sie stellt – neben anderen – ein Instrument zur Gestaltung der kommunalen Aufgabenerfüllung (freiwillige und/oder Pflichtaufgaben) dar. Der Kerngedanke von IKZ: Leistungen nicht allein, sondern in der **Kooperation** mit anderen Städten und Gemeinden erbringen. Dabei muss stets die rechtliche Eigenständigkeit der beteiligten Gemeinden gewahrt bleiben.

IKZ ist immer dort sinnvoll und angezeigt, wo sie

- a) erforderlich ist, um vor Ort auch zukünftig noch eine **effektive** und rechtssichere Verwaltung verlässlich garantieren zu können oder
- b) zu einer wesentlich **effizienteren Leistungserbringung** führt.

IKZ findet nicht nur Anwendung in der gemeinsamen Beschaffung und dem wirtschaftlichen Einsatz von Sachmitteln. Es geht außerdem um die gemeinsame Gewinnung und Auslastung von Fachkräften für spezielle Aufgaben und um den Betrieb öffentlicher Einrichtungen, der auf mehreren kommunalen Schultern verteilt wird. Um ihre Zusammenarbeit mittel- und langfristige zu intensivieren, ist es hilfreich, dass sich Städte und Gemeinden in **interkommunalen Verbundräumen**¹ zusammenfinden.

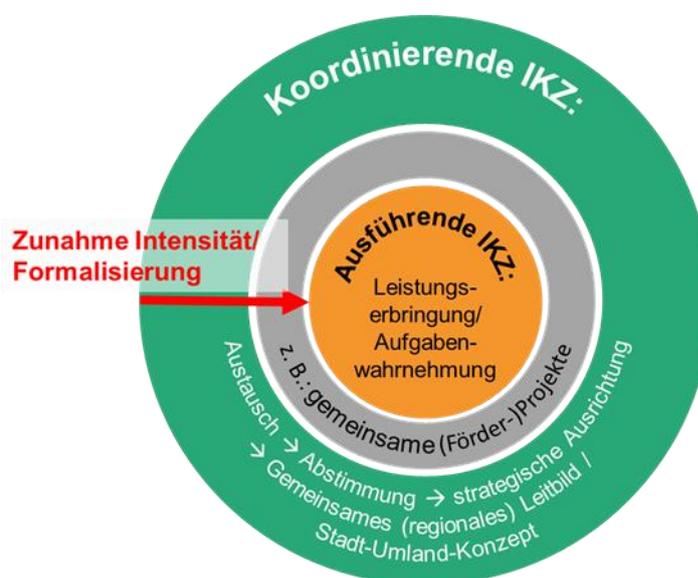


Abbildung 1: Koordinierende und ausführende IKZ

Trotz der großen Vielfalt möglicher IKZ-Projekte lässt sich grundsätzlich zwischen zwei Typen der Zusammenarbeit unterscheiden: **koordinierende** und **ausführende** IKZ. Wie in Abbildung 1 dargestellt, zielt koordinierende IKZ vor allem auf einen **Austausch** der beteiligten Kommunen ab, der bis hin zu einer abgestimmten strategischen Vorgehensweise in Hinblick auf bestimmte Themen oder ein gemeinsames Leitbild reichen kann. Die koordinierende IKZ bildet damit den konzeptionellen Rahmen für die ausführende Zusammenarbeit.

¹ Ein interkommunaler Verbundraum ist ein bewusster Zusammenschluss von mehreren Gemeinden, welche langfristig und strategisch gemeinsame Interessen und Ziele verfolgen wollen, um sich den vielfältigen zukünftigen Herausforderungen gemeinsam zu stellen. Interkommunale Verbundräume bilden sich häufig aus benachbarten Kommunen mit ähnlichen regionalen Schwerpunkten, Entwicklungszielen oder Gemeindestrukturen. Durch Zusammenarbeit sollen besonders auch Synergieeffekte im Bereich Effektivität und Effizienz der Arbeit der Stadt- und Gemeindeverwaltungen erzielt werden. Die Gründe für eine Zusammenarbeit können sowohl rechtlicher als auch funktionaler oder organisatorischer Natur sein. Möglich sind Ansätze, in welchen sich Gemeinden um eine größere Gemeinde (z. B. Mittelzentrum) herum organisieren. Oder es findet sich eine Gruppe kleinerer Gemeinden mit ähnlicher Struktur zusammen, um Ihre Stärken zu bündeln. Die Bildung eines gemeinsamen Verbundraumes geschieht in einem allerersten Schritt meist auf Basis einer gemeinsamen Willenserklärung aller beteiligten Gemeinden. Das SächsKomZG eröffnet mit kommunalen Arbeitsgemeinschaften gem. § 73a SächsKomZG ein passfähiges Rechtsinstrument. Oft schließen sich daran weitere Schritte zu einer vertieften Zusammenarbeit z. B. über Zweckvereinbarungen an.

Dagegen hat die ausführende IKZ die dauerhafte gemeinsame **Leistungserbringung** bzw. **Aufgabenwahrnehmung** zum Gegenstand. Insbesondere die ausführende Zusammenarbeit ist auf eine gewisse Verbindlichkeit und Formalisierung angewiesen, die in Form von verschiedenen öffentlich-rechtlichen sowie privat-rechtlichen Organisationsformen eingegangen werden können. Koordinierende und ausführende IKZ umreißen ein **Spektrum**. Dazwischen gibt es noch Mischformen, z. B. einmalige gemeinsame Beschaffungs- und gemeinsame Förderprojekte.

IKZ gelingt nicht automatisch. Es gibt klare **Voraussetzungen**, die erfüllt sein müssen, damit die Kooperation reibungslos ablaufen und echte Mehrwerte erzielen kann. Zu diesen Voraussetzungen zählt u. a., dass

- grundlegende Schritte der **Selbstorganisation** bei allen Partnern vorausgegangen sind und Klarheit über Ziele, Bedarfe, Ressourcen, Prozesse usw. besteht,
- das **Gemeinwohl** bzw. die **Bürgerorientierung** bei allen Beteiligten immer im Vordergrund steht und kein Partner versucht, einen alleinigen Vorteil zu erzielen,
- die **Bereitschaft** vorhanden ist, einen möglichen initialen oder dauerhaften **Aufwand**, z. B. aufgrund notwendiger vorheriger oder laufender Koordinierung zu tragen,
- bei ausführender IKZ mindestens ein Kooperationspartner bereit ist, personelle und technische **Kapazitäten** zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung vorzuhalten,
- die **Führungskultur** die Kommunikation auf Augenhöhe zwischen den Partnern und die ‚Mitnahme‘ der betroffenen Beschäftigten sicherstellt,
- eine klare **Abgrenzung** zwischen eigenen und gemeinsamen Tätigkeiten vorgenommen wird,
- **Veränderungsprozesse** im Zuge der Kooperation in allen beteiligten Kommunen positiv angegangen und vollzogen werden und
- **Digitalisierung** und die technische Umsetzung von Beginn an mitgedacht werden.

c) Digitalisierung

Nüchtern betrachtet heißt Digitalisierung² zunächst nicht mehr als die **Umwandlung** von **analogen**, d. h. dinglich-anfassbaren Informationen in eine **elektronisch** verarbeitbare, eben digitale Form. Dies geschieht z. B. wenn digitale Technologien in bestehende Geschäftsabläufe und -prozesse implementiert werden und etwa handschriftlich beschriebenes Papier durch Bits und Bytes ersetzt wird. Das Kalkül hinter einem solchen Wechsel von analog zu digital besteht dann häufig in der Verkürzung von Durchlaufzeiten durch die elektronische Verarbeitung. Dieses sehr **technisch** geprägte Verständnis von Digitalisierung greift jedoch eindeutig zu kurz.

Digitalisierung ist und meint mehr. Sie hört nicht dabei auf, Prozesse in neue Medien zu überführen. Vielmehr verschafft sie sich Geltung in Fragen wie: „Wird der Prozess in der bestehenden Form noch benötigt?“ „Wo können Abläufe vereinfacht und automatisiert werden?“. Der technischen Umsetzung muss daher eine viel umfassendere **digitale Transformation** vorausgehen. Digitalisierung in diesem grundlegenden Sinne beschäftigt sich mit dem stetig wandelnden Umfeld der Verwaltung und den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen etc. Sie erfordert Flexibilität und Anpassungsfähigkeit.

² Die Bedeutung des Begriffs „Digitalisierung“ ist umstritten und wird in der Fachwelt kontrovers diskutiert. Hier wird bewusst auf ein ausführliches Referat der Literatur verzichtet und stattdessen ein pragmatisches Verständnis zugrunde gelegt.

Digitalisierung im Sinne der digitalen Transformation ist keine technische, sondern eine **fachlich-organisatorische** Herausforderung. Denn Digitalisierung folgt fachlichen Anforderungen, die bestenfalls in **Soll-Prozessen** dokumentiert werden („Wie wollen wir zukünftig arbeiten?“). Somit bereitet Digitalisierung den Weg zu schlankeren, schnelleren, effizienteren, transparenteren und sichereren Abläufen und einer entsprechenden (Führungs-)Kultur und ist folglich kein Ziel an sich. Deshalb müssen im Vorfeld immer **strategische** und **operative Ziele** definiert werden, die durch die angestrebte Digitalisierung erreicht werden sollen. Gerade weil sie so allumfassend ist, muss bei der Digitalisierung priorisiert werden. Kriterien für die **Priorisierung** von Prozessen können z. B. sein: Anzahl eingesetzter Personalressourcen (VZÄ), Prozessdurchläufe pro Jahr (Fallzahlen), finanzielle oder rechtliche Relevanz der Aufgaben.

Digitalisierung ist ein **fachübergreifendes** Thema für die Kommunalverwaltungen und berührt alle Aufgabenfelder und Themenbereiche von der Ausstattung über die Zusammenarbeit und Führung bis hin zu neu gestalteten Aufgaben, Abläufen und Prozessmanagement. Auch deshalb ist die Digitalisierung der Stadt- und Gemeindeverwaltung eine originäre Aufgabe, die **jede Kommune im eigenen Interesse** bewältigen muss und für die ihr die Verantwortung nicht abgenommen werden kann. Dennoch ähneln sich Herausforderungen allerorts und es bestehen erhebliche **Schnittmengen und Synergien**, die Gegenstand von Kooperationen im Sinne IKZ sein können.

d) Strategie

Eine Strategie zu haben, bedeutet zu wissen, was zur Erreichung eines oder mehrerer festgelegter **Ziele** jetzt und in Zukunft getan werden muss. Eine Strategie arbeitet mit Weitsicht die wesentlichen **Handlungsfelder** heraus und identifiziert notwendige **Maßnahmen**. Sie sorgt damit für ein zielgerichtetes Vorgehen und gibt den Rahmen für Entscheidungsträger und die anschließende **Umsetzungsplanung** vor. Eine Strategie setzt dabei ein ungetrübtes Bild der eigenen Stärken und Schwächen der jeweiligen Organisation voraus.

Das vorliegende Dokument versteht sich als **Leitfaden** zu einer strategischen Vorgehensweise für die interkommunale Zusammenarbeit in einer digitalisierten Welt. Einerseits kann die digitale Transformation durch interkommunale Zusammenarbeit unterstützt werden. Andererseits kann interkommunale Zusammenarbeit durch Digitalisierung vereinfacht werden.

Grundlage jeder IKZ sollte somit die Abstimmung und ggf. auch Annäherung der verschiedenen **Digitalisierungsansätze** zwischen den Kommunen sein. Diese bilden die Basis für eine zukünftige mittel- und langfristige Zusammenarbeit auch auf fachlicher Ebene bei den verschiedenen Aufgaben, z. B. im Standesamt, im Bauamt, der Ortpolizeibehörde oder Vollstreckung. Hier strategisch vorzugehen heißt, seine Ziele zu definieren, die dafür relevanten Handlungsfelder zu bestimmen und entsprechende Maßnahmen abzuleiten (siehe Kapitel 2). Und dies nicht isoliert für sich, sondern möglichst gemeinsam und gemeinschaftlich in den interkommunalen Verbundräumen – auf Basis der jeweiligen einzelgemeindlichen Agenda.

Es geht also darum, zusammenfassend darzustellen, welche notwendigen **Schritte** unter digitalen Vorzeichen unternommen werden müssen, um mittel- und langfristig Vorhaben der interkommunalen Zusammenarbeit im engeren Sinne (also im Bereich der koordinierenden und ausführenden Zusammenarbeit der Gemeindeverwaltungen zur Absicherung von öffentlichen Aufgaben) erfolgreich und vereinfacht umsetzen zu können. Die interkommunale Strategie grenzt somit die verschiedenen bestehenden kommunalen Einzelansätze im Bereich der Digitalisierung ein, definiert Schnittmengen und formuliert Grundsätze unter dem Ziel einer verstärkten zukünftigen IKZ.

Dabei stehen die Themen IKZ und Digitalisierung wiederum in Verbindung zu vielfältigen anderen strategischen **Vorhaben** und **Entwicklungen**, etwa hinsichtlich der Entwicklung der Gemeinde, der Personalentwicklung, Gewerbeansiedlung usw. Die konzeptionelle **Einbettung** in bereits bestehende Überlegungen der Kommunen ist daher unumgänglich.

2. Umsetzungsmöglichkeiten

Was kann und muss – ganz konkret – unternommen werden, um interkommunale Zusammenarbeit in einer digitalisierten Welt systematisch zu befördern? Der Leitfaden gibt auf diese Frage eine zweiteilige Antwort: Als Erstes werden die vier wichtigsten **Handlungsfelder** umrissen (Abschnitt a); sie geben Überblick und Orientierung. Untersetzt werden sie als Zweites mit einem **Maßnahmenkatalog**; pro Handlungsfeld sind einige der im Katalog aufgelisteten Maßnahmen ausführlich beschrieben (Abschnitt b). Praxisbeispiele und Erfahrungsberichte sichern dabei die Anschaulichkeit (Abschnitt c). Das Kapitel schließt damit, dass typische Herausforderungen geschildert werden und der Leitfaden jeweils ein exemplarisches Vorgehen zum Umgang damit darlegt (Abschnitt d).

In der Summe liefert das zweite Kapitel also eine kleine **Umsetzungsbibliothek**. Sie ist ausdrücklich als Impuls zum **Selbstmachen** und **Weiterdenken** gedacht. Wie und mit welchen Methoden die hier vorgestellten Handlungsfelder ermittelt, die Maßnahmen identifiziert und gewichtet wurden, führt das dritte Kapitel dieses Leitfadens aus.



Abbildung 2: Handlungsfelder der interkommunalen Zusammenarbeit in einer digitalen Welt

a) Handlungsfelder

Vieles ist denkbar und kann getan werden – Was aber ist wirklich entscheidend? Der vorliegende Leitfaden bringt mit einem strukturierten Ansatz **Ordnung** in die Vielfalt des Möglichen. Dazu nutzt er Handlungsfelder. Handlungsfelder markieren strategisch relevante **Herausforderungen** und **Problemstellungen**. Diese dienen dann als Richtschnur, um fokussiert Maßnahmen zu entwickeln und zu bündeln. Handlungsfelder sind also diejenigen Bereiche, in denen es sich für Städte und Gemeinden vorrangig anbietet oder notwendig ist, im Rahmen von IKZ gezielt aktiv zu werden. Die Handlungsfelder für die interkommunale Zusammenarbeit in einer digitalen Welt, die in diesem Leitfaden vorgestellt werden, sind anhand der **PESTEL-Methode** herausgearbeitet worden (siehe Kapitel 3).

Handlungsfeld 1: Gemeinsame Leistungserbringung

Grundgesetz und Kommunalverfassung verbriefen den Kommunen ihr Recht, grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbst zu regeln (**Selbstverwaltungsrecht**). Sie erbringen alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung. Städte und Gemeinden organisieren – im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit – die **Daseinsvorsorge** vor Ort und schaffen die für das Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen. Die **Produkte** und **Leistungen** der Kommunen sind dabei durch den landeseinheitlichen Produktrahmen (Anlage 1, VwV KomHSys) vorgegeben; es lassen sich Pflichtaufgaben (weisungsfreie und weisungsgebundene) und freiwillige Aufgaben unterscheiden.

Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung ist in diesem Kontext eine wichtige **Handlungsoption** der Kommunen. Das Handlungsfeld zielt darauf, IKZ systematisch als Instrument zu nutzen, um die **Aufgabenerfüllung** und Grundversorgung auch in Zukunft zuverlässig, qualitativ hochwertig und rechtssicher sicherzustellen – und dabei dem Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und **Wirtschaftlichkeit** gerecht zu werden. Bevor ausführende IKZ greifen kann, sind koordinierende Maßnahmen erforderlich (siehe Kapitel 1, Abschnitt b).

Beispiele für gemeinsame Leistungserbringung sind die Einrichtung eines interkommunalen Gemeindevollzugsdienstes (GVD) oder einer interkommunalen Vergabestelle, die Schaffung eines Energiemanagers oder die Bestellung eines Beauftragten für Informationssicherheit (BfIS) für den interkommunalen Verbundraum, die Bildung eines gemeinsamen interkommunalen Standesamtbezirks oder die Übertragung von Aufgaben der unteren Straßenverkehrsbehörde und Gewerbeaufsicht.³ Alle Aufgaben, die den Städten und Gemeinden durch Gesetze zukünftig neu übertragen werden, sind per se aussichtsreiche Kandidaten für die gemeinsame Leistungserbringung, da hier noch keine individuellen ‚Historien‘ geprägt wurden, die miteinander vermittelt werden müssen.

Handlungsfeld 2: Verwaltungsmodernisierung

Die Anforderungen an Kommunalverwaltungen steigen. Anforderungen kommen dabei aus unterschiedlichen **Bereichen** und werden von verschiedenen **Akteuren** gestellt (Bürger, Beschäftigte der Verwaltung, organisierte Zivilgesellschaft, d. h. Vereine, Verbände, Initiativen usw., Privatwirtschaft, Bund und Länder). Zudem kann sich auch die öffentliche Verwaltung den ‚**Megatrends**‘ des 21. Jahrhunderts – u. a. dem demographischen Wandel/Arbeitskräftemangel und dem Kulturwandel der Arbeitswelt (siehe Handlungsfeld 3) – nicht entziehen. In der Folge entsteht die **Notwendigkeit** einer **kontinuierlichen Verwaltungsmodernisierung**.

Das **Ziel** des Handlungsfelds besteht darin, die **Voraussetzungen** dafür zu schaffen, dass die legitimen Erwartungshaltungen der Bürger und Unternehmen hinsichtlich Durchlaufzeiten, Transparenz, Beteiligung, Barrierefreiheit und digitaler Zugänglichkeit erfüllt werden können. Der Hauptansatzpunkt innerhalb des ‚Systems Kommune‘ ist die Ablauforganisation, d. h. die **Geschäftsprozesse** der Verwaltung. Diese sind im Hinblick auf **Standardisierung**, **Automatisierung** und **Ortsunabhängigkeit** weiterzuentwickeln. Damit dies nicht nur punktuell, sondern flächendeckend und regelhaft geschieht, braucht es ein Umdenken (eine andere Verwaltungskultur) und Strukturen, die diesen Wandel unterstützen. Der Aufruf zur Modernisierung betrifft alle Kommunen gleichermaßen.

³ Weitere gute Beispiele für gemeinsame Leistungserbringung werden kontinuierlich auf der Website des SSG gepflegt.

Es liegt nahe, die Entwicklungsaufgaben in einem interkommunalen Verbundraum – ähnlich dem ‚Einer für Alle‘-Ansatz – zu verteilen und deren Resultate z. B. über eine gemeinsam geführte Prozessbibliothek auszutauschen. Andersherum profitieren die Möglichkeiten der IKZ – gerade im Kontext der Digitalisierung – ganz erheblich von den Fortschritten auf diesem Gebiet.

Eine zentrale **Maßnahme** des Handlungsfelds Verwaltungsmodernisierung ist die einheitliche Steuerung der Ablauforganisation. Darunter fallen z. B. konkret die Kooperation bei der Nutzung eines Software-Werkzeugs zum Prozessmanagement⁴, die Abstimmung der Leistungserbringung im Sinne gemeinsam entwickelter SOLL-Prozesse, die Harmonisierung von Dienst-anweisungen und des Aktenplans auf Prozessbasis, oder die Nutzung standardisierter Rollenverständnisse/-profile⁵ im interkommunalen Verbundraum. Des Weiteren kann die Einführung eines interkommunalen Wissensmanagements genannt werden sowie die Bündelung der Kräfte vor Ort beim Aufbau von Kapazitäten zum Projektmanagement (geteilte Grundsätze, Vorlagen, gemeinsame Inhouse-Schulungen, verwaltungsübergreifende Projekte usw.).

Handlungsfeld 3: Kapazitäten und Kompetenzen

Der **demographische Wandel** führt zu einem Anstieg von Altersabgängen und damit zum Wegfall von Arbeitskraft und Erfahrungswissen. Gleichzeitig stehen Kommunen dem **Arbeits- und Fachkräftemangel** gegenüber, der es erschwert, überhaupt qualifiziertes Personal auf dem Arbeitsmarkt zu finden und im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern für sich zu gewinnen. Dabei sind die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen begrenzt. Zusätzlich verändert sich die **Arbeitswelt** insgesamt, z. B. ausgelöst durch veränderte Erwartungen neuer Generationen und durch kontinuierliche technologische Entwicklungen. Auch das bestehende Personal muss an die Kommune als öffentlichen Arbeitgeber gebunden und für neue Aufgaben sowie die zunehmend digitale Aufgabenerbringung fit gemacht werden.

Das Handlungsfeld Kapazitäten und Kompetenzen zielt darauf, den Durchschlag der geschilderten **verwaltungsexternen Faktoren** auf die verwaltungsinternen Aspekte abzufedern. Dies betrifft vor allem die Aspekte **Personal** und **Aufbauorganisation**. Es versammelt Ansätze zur gemeinsamen Bewältigung der geschilderten Herausforderungen, um so die quantitativen und qualitativen **Personalbedarfe** langfristig decken zu können. Dazu müssen Fach- und Nachwuchskräfte gewonnen sowie bestehende Beschäftigte gebunden werden. Neben dem **Personalaufbau** und der **Personalbindung** gilt es jedoch auch, die **Personalentwicklung** und insbesondere den Wissens- und Kompetenzausbau im Hinblick auf die digitale Transformation zu fördern.

⁴ Im Freistaat Sachsen besteht die Möglichkeit, die PICTURE-Prozessplattform kostenlos zu nutzen.

⁵ Personen besetzen eine oder mehrere Stellen. Damit soll sichergestellt werden, dass innerhalb der kommunalen Ablauforganisation bestimmte Aufgaben und Funktionen erfüllt werden – oder anders gesagt: dass Menschen in bestimmte Rollen schlüpfen. So kann es etwa sein, dass jemandem zusätzlich zur jeweiligen Sachbearbeitung, auch noch die Verantwortung übertragen wird, ein kleines Team oder Sachgebiet zu leiten. Die Rolle „Team-/Sachgebietsleitung“ lässt sich als *operative* Führung beschreiben (fachliche Weisung, Organisation des Tagesgeschäfts usw.) und wird häufig von *strategischer* Führung bzw. der Rolle der „Amts-/Fachbereichsleitung“ abgegrenzt, die eher mit der Entwicklung von Konzepten und Strategien, mit wichtigen Projekten usw. betraut ist. Rollen stehen für sich: Rollen sind wie Masken im Theater. Sie sollten grundsätzlich unabhängig von den konkreten Stellen oder Personen festgelegt werden, denen sie zugewiesen werden. Für eine funktionierende Verwaltung sind klare Rollenverständnisse wichtig. Dies kann über die Definition einheitlicher Rollenprofile unterstützt werden. Davon profitiert auch die interkommunale Zusammenarbeit enorm.

Einige beispielhafte **Maßnahmen** auf diesem Handlungsfeld:

- Eine moderne Strategie zur Personalgewinnung (Recruiting inkl. Arbeitsteilung/Job-sharing), die in einem interkommunalen Verbundraum zusammen verfolgt wird,
- die gemeinsame Schulung von Digital-Navigatoren,
- der Aufbau eines übergreifenden Fort- und Weiterbildungsangebots,
- die Gründung eines Ausbildungsverbunds⁶,
- die Implementierung eines obligatorischen Qualifizierungsprogramms für Führungskräfte,
- die Schaffung von Voraussetzungen für verteiltes Arbeiten.

Handlungsfeld 4: Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit

Wirtschaftlichkeit bildet einen der wichtigsten Handlungsgrundsätze der öffentlichen Hand. Dabei ist ein effizienter Einsatz von **Ressourcen** nach dem Minimalprinzip oder Maximalprinzip gemeint (ein bestimmtes Ziel mit möglichst wenig Mitteln erreichen bzw. mit gegebenen Mitteln einen möglichst großen Nutzen erzielen). Zudem rückt Nachhaltigkeit als weiteres Handlungsprinzip verstärkt in das Sichtfeld der Städte und Gemeinden. Hier geht es – ähnlich gelagert – ebenfalls um eine schonende Ressourcennutzung unter Erhaltung der natürlichen Regenerationsfähigkeit eines Systems. Gemeint ist also eine bestimmte Art des Zugriffs auf Ressourcen, bei der die fortwährende Nutzungsmöglichkeit sichergestellt ist, z. B. durch Abstimmung der Holzentnahmемenge auf die Erneuerungsraten eines Waldes. Zur Prüfung, ob etwas nachhaltig ist oder nicht, gibt es also ein simples Kriterium: Den Zukunftstest. – Ein Verhalten oder ein Vorgehen ist genau dann nachhaltig, wenn es sich langfristig nicht selbst untergräbt; wer dauerhaft höhere Ausgaben als Einnahmen hat, hat bald überhaupt nichts mehr auszugeben. Nachhaltigkeit bedeutet **Zukunftsfähigkeit**. Diese muss umfassend gedacht werden, wie exemplarisch an den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs)⁷ deutlich wird: „[W]irtschaftliche Effizienz, soziale Gerechtigkeit und die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen [sind] gleichwertige überlebenswichtige Interessen [...], die sich gegenseitig ergänzen.“⁸

Primäres Ziel dieses Handlungsfeldes ist es, eine wirtschaftliche **Auswahl** von technischen Ressourcen zu treffen und deren wirtschaftlichen Betrieb sicherzustellen. Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit hängen dabei eng zusammen: Über den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit kann das Prinzip der Nachhaltigkeit in der Praxis eingelöst werden. Kommunen müssen dazu – vor allem bei der **Beschaffung** – systematisch auf einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz achten und dabei zunehmend Aspekte der Nachhaltigkeit und auf Langfristigkeit ausgelegte Kostenkalküle einbeziehen.

⁶ Der Zusammenschluss zu einem Ausbildungsverbund erlaubt es, die begrenzten Kapazitäten die Organisation von Ausbildungsverhältnissen und die Betreuung der Azubis zu bündeln. Die Sicherung der Ausbildungsqualität wird auf mehrere Schultern verteilt. Die Möglichkeit, Einblicke in mehrere Kommunalverwaltungen zu erhalten, steigert zudem die Attraktivität des Ausbildungsangebotes. Ein ausführlicher Leitfaden steht den Mitgliedern des Sächsischen Städte- und Gemeindetages e. V. unter der Rubrik "Mitgliederbereich und Beirat" als Download zur Verfügung.

⁷ Die 17 Ziele wurden 2005 als Teil der Agenda 2030 von der UN-Vollversammlung verabschiedet. Weitere Informationen dazu finden sich hier: <https://www.undp.org/sustainable-development-goals> (zuletzt gesehen am 05.05.2024).

⁸ So die Zusammenfassung des Konzepts vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/un-konferenz-fuer-umwelt-und-entwicklung-rio-konferenz-1992-22238> (zuletzt gesehen am 05.05.2024).

Die verpflichtende Durchführung von **Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen** bei größeren Beschaffungsvorhaben, der effiziente Betrieb von Infrastruktur (z. B. mit regenerativen Energien versorgte Rechenzentren statt dezentraler Server), die gemeinsame Nutzung von Technik und Maschinen zur optimalen Auslastung sind nur einige **Beispiele** für das Handlungsfeld Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit. Weitere Schwerpunkte bilden der Zusammenschluss von Kommunen zur Bereitstellung gemeinsamer Anwendungen oder IT-Lösungen sowie die Sektoren Mobilität und Gebäudeenergieversorgung.

b) Maßnahmenkatalog und Maßnahmenbeschreibungen

Nr.	Maßnahmenempfehlungen
0	Grundlagen für Kooperation schaffen
1	Handlungsfeld: Gemeinsame Leistungserbringung
1.1	Gemeinsame Aufgaben identifizieren und priorisieren
1.2	Zentrale Funktionseinheiten gemeinsam betreiben
1.3	Im Beauftragtenwesen und bei Spezialaufgaben zusammenarbeiten
1.4	Linien- und Routineaufgaben zusammen absichern
1.5	Gemeinsame räumliche Entwicklung und Planung
2	Handlungsfeld: Verwaltungsmodernisierung
2.1	Ablauforganisation einheitlich steuern (Prozessmanagement)
2.2	Vereinheitlichung von Rollenverständnissen und Nutzung standardisierter Profile (z. B. für Rollen- u. Rechtekonzept, Qualifikations- u. Kompetenzanforderungen)
2.3	Dienstanweisungen vereinfachen und angleichen
2.4	Interkommunales Wissensmanagement aufbauen

2.5	Kommunales Projektmanagement etablieren
2.6	Leistungserbringung unter Entwicklung von einheitlichen SOLL-Prozessen digitalisieren (z. B. Sitzungsdienst)
3	Handlungsfeld: Kapazitäten und Kompetenzen
3.1	Teilnahme am Programm „Digital-Lotsen-Sachsen“
3.2	Gemeinsame Strategie zur Personalgewinnung verfolgen
3.3	Interkommunalen Ausbildungsverbund gründen
3.4	Interkommunales Fort- und Weiterbildungskonzept
3.5	Qualifizierungsprogramm für Führungskräfte verankern
3.6	Partnerschaften zur Horizonterweiterung eingehen
4	Handlungsfeld: Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit
4.1	Technik und Infrastruktur interkommunal effizient betreiben (Fahrzeuge, Maschinen usw.)
4.2	Software-Landschaft konsolidieren
4.3	Moderne IT-Arbeitsplätze als Standard etablieren
4.4	Strategische Beschaffungsgemeinschaft bilden (§ 4 VGV)

Maßnahme	0. Grundlagen für Kooperation schaffen
Kurzbeschreibung	<p>IKZ ist eine Möglichkeit der Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung und der kommunalen Organisationshoheit. Diese Möglichkeit realisiert sich nicht von selbst, IKZ gelingt nicht automatisch. Aus den Erfahrungen und Rückmeldungen der Akteure vor Ort lassen sich vielmehr eindeutige Erfolgsfaktoren für interkommunale Zusammenarbeit in einer digitalisierten Welt herauskristallisieren. Es handelt sich dabei um die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit Kooperation in der Praxis reibungslos ablaufen und echte Mehrwerte erzielen kann. Sind erst einmal robuste Grundlagen gelegt, wird es leichter und es stellen sich positive Effekte ein.</p> <p>Wo die Initiative entsteht und wer diese Pionierarbeit zu leisten hat, ist unterschiedlich und hängt stark von der individuellen Situation in den Kommunen ab. In der Initialisierungsphase, in welcher der Aufwand den unmittelbaren Nutzen zunächst übersteigt, sind in jedem Fall Engagement und auch Geduld gefragt. Insgesamt ist es wichtig, sich auf einen langjährigen Transformationsprozess einzustellen. Gerade am Anfang kann es deshalb sinnvoll sein, Unterstützung anzunehmen, wie sie z. B. durch die Servicestelle IKZ und das Projekt Digital-Lotsen-Sachsen des SSG angeboten werden.</p> <p>Die allererste Maßnahme dieses Leitfadens zielt also darauf, Kooperationsfähigkeit herzustellen und langfristig zu sichern. Dabei geht es vor allem darum, z. T. mühsam gewonnene Erkenntnisse aus der Praxis zu beherzigen, um nicht noch einmal das Lehrgeld zahlen zu müssen, was bereits andere zuvor entrichtet haben. Die typischen Fallstricke haben dabei u. a. mit den Aspekten Wille und Bereitschaft sowie Organisation und Struktur zu tun. Bei der Ausführung empfiehlt es sich, allgemein gesprochen, die IKZ-Aktivitäten als Projekt professionell zu steuern (siehe auch Maßnahme 2.5).</p> <p>Die Maßnahme umfasst mindestens folgende Arbeitspakete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identifizierung von Kooperationspartnern (auch über angrenzende Kommunen hinaus) • Einrichtung einer Arbeitsgruppe mit Bestimmung von zentralen Ansprechpartnern pro Kommune sowie eindeutigen Rollen- und Verantwortlichkeiten, u. a. für Terminorganisation (mind. 1x/Quartal als hybrides Meeting mit Agenda und Ergebnisprotokoll) <ul style="list-style-type: none"> • Optional: Bildung eines interkommunalen Verbundraums i. S. einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft (§ 73a SächsKomZG) als Grundlage für weitere Kooperation • Optional: Einbindung externer Moderation und Steuerungsunterstützung, um Diskussionen zu versachlichen und auch über einen längeren Zeitraum ‚dranzubleiben‘ • Einrichtung einer virtuellen Austausch- und Arbeitsplattform für die virtuelle Zusammenarbeit der beteiligten Kommunen • Erarbeitung ‚Wertekompass‘ (siehe Anhang) für Zusammenarbeit (u. a. Kommunikation auf Augenhöhe, Transparenz, Gemeinwohlorientierung und Fairness zwischen Kooperationspartnern, usw.) • Bestandsaufnahme und -analyse, u. a. im Hinblick auf Digitalisierungsgrad z. B. in Zusammenarbeit mit den Digital-Lotsen-Sachsen • Formulierung eines klaren übergreifenden Auftrags unter Angabe von überprüfbaren Zielen und der dafür allgemein bereitgestellten Ressourcen (personell, finanziell, zeitlich, ...) <ul style="list-style-type: none"> • Optional: Formulierung von Teilaufträgen für einzelne Vorhaben und Maßnahmen • Aufstellung und Dokumentation eines gemeinsamen Vorgehens (Maßnahmenplan) unter Rückgriff auf vorliegenden Leitfaden und unter Einbezug überörtlicher Ansätze und Strategien • Beteiligung der Stadt-/Gemeinderäte sowie der Beschäftigten: Rückhalt gewinnen und regelmäßige Berichterstattung etablieren (mind. 1x/Quartal) → Mehrwerte kommunizieren und v. a. betroffene Beschäftigte mitnehmen
Zielgruppe	Verwaltung (v. a. Führungskräfte) und politische Gremien
Umsetzbarkeit	Kurz-/mittelfristig
Direkte Kosten	Keine bis gering
Voraussetzungen	Engagement
Anschluss	Alle Maßnahmen (je nach Ziel), Maßnahme 1.1, Maßnahme 2.5, Maßnahme 3.5

Maßnahme	1.1 Gemeinsame Aufgaben identifizieren und priorisieren
Kurzbeschreibung	<p>Ausführende IKZ (siehe Kapitel 1, Abschnitt b) ist vor allem dort eine Option, wo sich das Aufgabenspektrum von zwei oder mehr Kommunen überschneidet. Welche Aufgaben eine Verwaltung zu erfüllen hat, wird über das Grundgesetz, die Kommunalverfassung und Einzelgesetzgebung geregelt. Der kommunale Produktrahmen (Anlage 1, VwV KomHSys) gibt ein landeseinheitlich-verbindliches System zur Strukturierung und Abbildung von Aufgaben vor, das im kommunalen Haushalt und mithin auch im entsprechenden Fachverfahren bereits manifestiert ist. Der anzustellende Abgleich sollte also genau hier ansetzen, um eine einheitliche und für alle zugängliche Grundlage zu schaffen. Von alternativen Gliederungsansätzen (z. B. KGSt®-Prozesskatalog/-Produktplan, LeiKa, OZG-Leistungen etc.) ist vor diesem Hintergrund zunächst abzuzuraten.</p> <p>Am Anfang steht die Verständigung über das „Was“. Erreicht werden soll eine Klarheit hinsichtlich des Bestands gemeinsamer Aufgaben. In einem nächsten Schritt lassen sich von dort ausgehend besonders relevante oder vielversprechende Aufgaben identifizieren. Dabei können verschiedene Fragen helfen: Wo sind wir besonders gut und spezialisiert? Bei welchen Aufgaben besteht Handlungsbedarf oder ergeben sich Gelegenheiten (z. B. durch Umstrukturierung, Altersabgänge usw.)? Wie hoch sind jeweils die Aufwände (Fallzahlen, Bearbeitungszeiten) und Ressourcen (personell, finanziell usw.) einer Aufgabe? Welche Aufgaben sind strategisch besonders wichtig? Sind die Aufgaben mit politischer Bedeutsamkeit aufgeladen?</p> <p>Wenn diese Bestandsaufnahme jeweils individuell erfolgt ist, lässt sich anhand der genannten Kriterien – die auch noch einmal untereinander gewichtet werden können – eine Priorisierung pro Kommune vornehmen. Um daraus einen ersten gemeinsamen IKZ-Fahrplan aufzustellen, sollte man die Aufgaben in den Vordergrund stellen, die mehrere Kommunen gleichermaßen hoch priorisiert haben oder bei denen sich Synergien ergeben (z. B. hohe Spezialisierung bei einer Kommune und Handlungsbedarf bei einer anderen).</p> <p>Die Maßnahme umfasst mindestens folgende Arbeitspakete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufstellung (oder ggf. Aktualisierung) produktorientierter Aufgabenkatalog • Identifizierung der Schnittmengen (gemeinsame Aufgaben) • Priorisierung (Festlegung Kriterien, ggf. Gewichtung, Informationsbeschaffung usw.) • Abgleich der Priorisierungen und Suche nach möglichen Synergien → IKZ-Fahrplan
Zielgruppe	Verwaltung (Arbeitsgruppe IKZ)
Umsetzbarkeit	Kurzfristig
Direkte Kosten	Keine
Voraussetzungen	Aufgaben-/Produktkatalog
Anschluss	Maßnahmen 1.2, 1.3, 1.4, Maßnahmen 2.1, 2.6, Maßnahme 4.2

Maßnahme	1.2 Zentrale Funktionseinheiten gemeinsam betreiben
Kurzbeschreibung	<p>Zentrale Funktionseinheiten bilden wichtige Unterstützungs- und Querschnittsprozesse ab. In ihnen werden essenzielle Aufgaben erbracht und solche Abläufe gebündelt, die mehrere oder alle Organisationseinheiten einer Verwaltung betreffen. Im Unterschied zur dezentralen Verteilung (Aufgaben werden überall in der Verwaltung einzeln und immer wieder von neuem erledigt) erfüllt die zentrale Erbringung mehrere Zwecke. Dazu gehören u. a. die Sicherstellung einer einheitlichen Ergebnis- und Prozessqualität (z. B. Rechtssicherheit bei einer zentralen Vergabe- oder Fördermittelstelle) und die Steigerung der Effizienz durch Arbeitsteilung (z. B. bei einer zentralen Geschäftsbuchhaltung).</p> <p>Zentrale Funktionseinheiten besitzen in aller Regel geschäftskritische Bedeutung. Fallen sie aus, ist früher oder später die Handlungsfähigkeit der Verwaltung gefährdet oder zumindest eingeschränkt (z. B. bei einer zentralen Scanstrecke oder einem zentralen Rechnungseingang). Deshalb muss für zentrale Funktionseinheiten eine gewisse Ausfallsicherheit gewährleistet werden (z. B. durch effektive Vertretungsregelungen). Häufig weisen die dort angesiedelten Stellen und Beschäftigten hohe Spezialisierungen auf und benötigen einschlägige Qualifikationen, Kenntnisse oder Fähigkeiten. Deshalb ist es für kleinere Verwaltungen zumeist schwierig, entsprechende Zentralisierungs-Ansätze allein zu realisieren. Interkommunale Zusammenarbeit kann hier Abhilfe schaffen.</p> <p>Die Maßnahme umfasst mindestens folgende Arbeitspakete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufgabe produktorientiert definieren und abgrenzen • gemeinsame SOLL-Prozesse entwickeln (auf Basis einer IST-Analyse) • quantitativen und qualitativen Personalbedarf ermitteln • technische Ressourcen beschaffen und implementieren (z. B. IT-Lösung) • Kostenmodell klären und Zweckvereinbarung schließen
Zielgruppe	Verwaltung (v. a. Organisationseinheiten mit Querschnittsaufgaben)
Umsetzbarkeit	Kurz-/mittelfristig
Direkte Kosten	Keine
Voraussetzungen	Maßnahme 1.1, weitere Voraussetzungen abhängig von der Art der Funktionseinheit Hilfreich: Maßnahme 2.1 und 2.6
Anschluss	Maßnahmen 4.1, 4.4

Maßnahme	1.3 Im Beauftragtenwesen und bei Spezialaufgaben zusammenarbeiten
Kurzbeschreibung	<p>Neben den routinemäßig zu erbringenden Kern- und Querschnittsaufgaben sehen sich Kommunalverwaltungen zunehmend mit komplexen Spezialaufgaben konfrontiert. Dazu gehören z. B. Informationssicherheit, Datenschutz, Energie- und Klimamanagement, Gebäudetechnik usw. Nicht selten stehen diese Spezialaufgaben in Bezug zu gewichtigen Zukunftsthemen (digitale Transformation, Nachhaltigkeit etc.). Gerade kleinere Städte und Gemeinden finden sich hier jedoch immer aufs Neue in einer grundsätzlichen Zwickmühle wieder: Zum einen erfordern Spezialaufgaben seltene Qualifikationen, die weder in der Verwaltung vorhanden noch auf dem Arbeitsmarkt unbegrenzt vorhanden sind – zum anderen reichen die Aufgabenumfänge der einzelnen Verwaltungen rein quantitativ regelmäßig nicht mal ansatzweise aus, um eine Stelle wirtschaftlich auszulasten.</p> <p>Interkommunale Zusammenarbeit ist ein Weg, um aus dieser Zwickmühle herauszukommen. Denn was für die einzelnen Kommune gilt, stellt sich im interkommunalen Verbundraum oft schon wieder anders da. Eine einzige Verwaltung bringt ggf. nicht das erforderliche Aufgabenvolumen mit, um dauerhaft eine Stelle für z. B. einen Energiemanager zu schaffen; die Fallzahlen würden vielleicht nur einen Stellenanteil rechtfertigen; im Verbund mit drei bis vier Städten und Gemeinden besteht der Bedarf in Summe dann aber möglicherweise durchaus. Übernimmt ein Energiemanager Aufgaben für mehrere Kommunen, kann das zudem dazu beitragen, weitere Synergien zu erkennen und auch langfristig die Zusammenarbeit im Bereich Gebäude- und Liegenschaftsmanagement allgemein zu stärken.</p> <p>Die Harmonisierung der Software-Landschaft – z. B. der genutzten Facility-Management-Software, um beim Beispiel des Energiemanagers zu bleiben – ist hilfreich, aber keine zwingend notwendige Voraussetzung. Vielmehr kann die Angleichung auch ein Effekt dieser Maßnahme oder möglicher nächster Schritt sein (siehe Maßnahme 4.2).</p> <p>Im Beauftragtenwesen liegen die Dinge ähnlich. Auch hier können, etwa über eine delegierende Zweckvereinbarung, gemeinsame Datenschutzbeauftragte oder Beauftragte für Informationssicherheit bestellt werden. Allerdings setzt sich im Beauftragtenwesen zudem der Rückgriff auf externe Dienstleister durch. Dies ist auch folgerichtig, insofern Beauftragte i. d. R. Kontrollfunktionen ausüben sollen; und anders als bei externen Dienstleistern läuft Kontrolle von innen (also aus der Verwaltung selbst) immer Gefahr, befangen und objektiv zu agieren. Aber auch im Fall der Aufgabenauslagerung ergibt eine Abstimmung innerhalb des IKZ-Verbunds Sinn (gemeinsame Ausschreibung, Nutzung von Synergieeffekten usw.).</p> <p>Die Maßnahme umfasst mindestens folgende Arbeitspakete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufgabe produktorientiert definieren und abgrenzen • Anforderungen beschreiben (auf Basis einer IST-Analyse) • quantitativen und qualitativen (Personal-)Bedarf ermitteln • Kostenmodell klären und Zweckvereinbarung oder Dienstleistungsvertrag schließen
Zielgruppe	Verwaltung (v. a. Stabsstellen und Gebäude- und Liegenschaftsmanagement)
Umsetzbarkeit	Kurz-/mittelfristig
Direkte Kosten	Keine
Voraussetzungen	Maßnahme 1.1, z. T. Maßnahme 4.2; weitere Voraussetzungen sind aufgabenabhängig Hilfreich: Maßnahme 2.1 und 2.6
Anschluss	Maßnahmen 1.2, 1.4, 1.5, Maßnahme 4.2

Maßnahme	2.1 Ablauforganisation einheitlich steuern (Prozessmanagement)
<p>Kurzbeschreibung</p>	<p>An der Gestaltung der tatsächlichen Arbeitsabläufe („Was muss wer wann, wie, in welcher Reihenfolge, wo und womit tun?“) wird in der Kommunalverwaltung selten bewusst kontinuierlich gearbeitet. Noch seltener wird diese eigentlich wesentliche Führungsaufgabe über ein zentrales System unterstützt. Stattdessen verbleibt das meiste Wissen darüber, ‚wie es bei uns gemacht wird‘, in den Köpfen. Prozesse werden nicht aktiv hinterfragt, sodass sich Schwachstellen im schlechtesten Fall an zukünftige Stelleninhaber weitervererben („das habe ich so von meiner Vorgängerin übernommen“). Regelmäßig legen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihr eigenes Prozedere zurecht. Mit dem Ergebnis, dass für ein- und dieselbe klar strukturierte Aufgabe ganz unterschiedliche Herangehensweisen existieren und z. T. auch heterogene Ergebnisse geliefert werden.</p> <p>Geschäftsprozessmanagement (GPM) ist das genaue Gegenteil. Es stellt das stetige Feilen der Verwaltung an ihren Abläufen in den Mittelpunkt. Damit sie in den Ämtern und Fachbereichen besprochen, analysiert und schließlich verbessert werden können, müssen Vorgehensweisen aber überhaupt erst einmal dokumentiert sein. Und möglichst so, dass sie schnell, d. h. ‚auf einen Blick‘, erfasst werden können. Dazu setzt GPM auf graphische Prozessmodelle (Ablaufdiagramme). Als IST-Modell kommt in ihnen zum Ausdruck, wie gearbeitet wird – das SOLL-Modell beschreibt, wie man sich aus fachlicher Sicht zukünftig zu arbeiten wünscht. Genau diese Information ist für die erfolgreiche Digitalisierung von Abläufen durch Software unerlässlich. Das gleiche gilt für die interkommunale Zusammenarbeit. Prozesse müssen hier mindestens in Passung gebracht und aufeinander abgestimmt werden. Durch GPM wird Verwaltungshandeln steuerbar.</p> <p>Vor dem Hintergrund der digitalen Transformation und weiterer Herausforderungen wie dem Fach- und Arbeitskräftemangel wird die Einrichtung von GPM dringlicher. Einerseits fördert das GPM die Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenerbringung (= Prozessmodelle als Grundlage für Optimierungen und Digitalisierungsansätze); andererseits stellt es, bei konsequenter Einführung, eine wertvolle Basis für vielfältige andere organisatorische Zusammenhänge wie die Personalführung, Einarbeitung von neuen Beschäftigten, Wissenssicherung (z. B. bei Altersabgängen), die Ermittlung des Personalbedarfs anhand von Bearbeitungszeiten, die Regelung von Schnittstellen, das Risikomanagement, den Datenschutz (Verfahrensverzeichnis) usw. dar. Durch eine konsequente Dokumentation und Analyse der IST-Prozesse sowie der nachfolgenden Entwicklung und Einführung optimierter SOLL-Prozesse können mittel- bis langfristig Ressourcen effizienter eingesetzt werden. Der Umsetzungserfolg hängt wesentlich davon ab, dass es gelingt, die tagtäglichen Abläufe in der Praxis neu zu strukturieren. Es empfiehlt sich die Verwendung eines professionellen Geschäftsprozessmanagement-Werkzeugs (Fachsoftware). Prozesse zu modellieren und zu steuern, erfordert Fachwissen und Zeit. Es ergibt also Sinn, dabei nach Art von Maßnahme 1.2 und 1.3 zusammenzuarbeiten. Dies gilt insbesondere, da über die üblichen GPM-Werkzeuge Prozesse zwischen den Kommunen untereinander ausgetauscht werden können.</p> <p>Ein GPM kann entweder in der Kommune selbst aufgebaut (Entwicklung entsprechender methodischer Kompetenzen sowie Fachsoftware erforderlich) oder zunächst durch einen externen Dienstleister abgebildet werden. Auch ein schrittweiser Übergang von der Fremd- zur Eigenerbringung ist denkbar. Intern unterstützt das GPM-Werkzeug die Führungskräfte bei ihrer Aufgabe, effiziente Abläufe zu gestalten (Prozessverantwortung).</p> <p>Die Maßnahme umfasst mindestens folgende Arbeitspakete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Optional: Einführung Geschäftsprozessmanagement-Werkzeug (Software) • Optional: Verankerung einer Stelle oder eines Stellenanteils in der Aufbauorganisation • Erstellung produktorientierter Prozesslandkarte (auf Basis des Aufgabenkatalogs, siehe 1.1) • Priorisierung der Prozesse (mögliche Kriterien: Häufigkeit, Personalaufwand, finanzielle oder politische Relevanz, akuter Optimierungsbedarf usw.) • Erhebung, Analyse und Optimierung von 3 bis 5 prioritären Prozessen inkl. Prozessstammblätern, Festlegung von Prozessverantwortlichen und grafischen Prozessmodellen • Entwicklung und Implementierung von SOLL-Prozessen zu den erhobenen IST-Prozessen • Entwicklung einer Richtlinie zur Modellierung, Nutzung und Verbindlichkeit von Prozessen • Schulung der Beschäftigten
Zielgruppe	Gesamte Verwaltung
Umsetzbarkeit	Kurzfristig
Direkte Kosten	Gering (PICTURE-Prozessplattform in Sachsen kostenlos nutzbar)
Voraussetzungen	Hilfreich: Maßnahme 1.1, Maßnahme 3.1, Maßnahme 3.5
Anschluss	Maßnahmen 2.2, 2.3, 2.4, 2.6

Maßnahme	2.3 Dienstanweisungen vereinfachen und angleichen
<p>Kurzbeschreibung</p>	<p>Eine Dienstanweisung (DA) ist ein Instrument, mit dem der Arbeitgeber sein Weisungsrecht (§ 106 GewO) ausübt. Dabei wird das Vorgehen bei der Erfüllung von Aufgaben – d. h. der konkrete Prozess – verbindlich festgelegt. DAs steuern also die Ablauforganisation der Verwaltung. DAs dienen u. a. zur Erfüllung von</p>

Sorgfaltspflichten und besitzen ggf. exkulpierende Funktion für die Verwaltungsleitung (z. B. im Steuerkontext). Verstöße gegen DAs können arbeitsrechtlich sanktioniert werden. Mit DAs wirkt die Verwaltungsleitung nachweislich darauf hin, dass alle Beschäftigten ihre Aufgaben in einer definierten Art und Weise rechtskonform und effizient erledigen. – Das ist die Theorie. „Ob es für die Kasse bei uns in der Verwaltung eine Dienstanweisung gibt, wollen Sie wissen? Ja, da wurde mal irgendwann etwas erarbeitet – aber ich weiß gar nicht, ob der Wälzer jemals richtig verabschiedet, geschweige denn in den letzten Jahren aktualisiert worden ist.“ – Das ist die Praxis (nicht immer, aber doch häufig genug). Es handelt sich dabei jedoch um kein Naturgesetz – Dienstanweisungen müssen nicht schwer verständlich und notorisch überarbeitungsbedürftig sein.

Mit den Mitteln des Prozessmanagements (siehe Maßnahme 2.1) und einer entsprechenden Software lassen sich Abläufe auch anders als in Text- und Paragraphenform beschreiben. Durch klare definierte Symbole, die nach einer allgemein festgelegten Regelung verwendet und mit weiteren Informationen angereichert werden, entstehen leicht verständliche, anschauliche Ablaufdiagramme. Sie können den Beschäftigten digital zur Verfügung gestellt werden. Da die in den Prozessmodellen verwendeten oder verlinkten Objekte (Organisationseinheiten, Stellen, eingesetzte Software, Rechtsquellen, Dokumente, Vorlagen usw.) in einer zentralen Datenbank gespeichert werden, ist der Pflegeaufwand deutlich geringer als in der herkömmlichen Textform. Zudem können die Prozessmodelle so aufgebaut werden, dass schnell ersichtlich wird, welche Informationen für den Leser und seine konkrete Rolle/Stelle in der Verwaltung relevant sind („Was muss ich tun?“, „Was wird von mir verlangt?“). Wird es in der allgemeinen Geschäftsordnung entsprechend vermerkt, können prozessbasierte DAs damit klassische DAs Stück für Stück ablösen.

Das Verständnis der Bürgerinnen und Bürger dafür, dass Abläufe in verschiedenen Verwaltungen der gleichen Größenklasse voneinander abweichen, hält sich nachvollziehbar in Grenzen. Die Angleichung von Dienstanweisung bzw. Arbeitsabläufen im interkommunalen Verbundraum spart zum einen Zeit und administrativen Aufwand; zum anderen ermöglicht es aber auch in der Zukunft den Erfahrungsaustausch und erleichtert insgesamt die gegenseitige Unterstützung. Es senkt die Schwelle zur ausführenden Zusammenarbeit merklich ab.

Die Maßnahme umfasst mindestens folgende **Arbeitspakete**:

- Erfassung aller vorhandenen und ggf. zusätzlich erforderlichen Dienstanweisungen
- Abgleich mit Kooperationspartnern im interkommunalen Verbundraum → Priorisierung und Aufgabenverteilung
- Sukzessive Umstellung auf möglichst einheitliche prozessbasierte Dienstanweisungen gemäß Priorisierung nach folgendem Schema:
 - Aufnahme und Analyse IST-Prozess sowie bestehende DA
 - Erarbeitung des neuen SOLL-Prozesses bzw. der neuen SOLL-Prozesse
 - Erarbeitung bzw. Ergänzung aller im Prozess vorgesehenen Vorlagen
 - Freigabe durch Verwaltungsleitung
 - Bereitstellung über Prozessplattform und Schulung der betroffenen Beschäftigten
 - Mindestens jährliche Evaluation der Aktualität und Aufnahme eventueller Optimierungspotenziale

Zielgruppe	Gesamte Verwaltung
Umsetzbarkeit	Kurz-/mittelfristig
Direkte Kosten	Keine
Voraussetzungen	Maßnahme 2.1
Anschluss	Maßnahmen 2.5, 2.6

Maßnahme	2.5 Kommunales Projektmanagement etablieren
Kurzbeschreibung	<p>Die Fähigkeit, Projekte (= einmalige, komplexe Vorhaben) erfolgreich umzusetzen, bestimmt zunehmend über die Leistungsfähigkeit einer Kommune und stellt einen Schlüssel zur Modernisierung der Verwaltung dar. Projekte sind konzentrierte, gut organisierte Anstrengungen, die auf eine Verbesserung des Status Quo, z. B. durch interkommunale Zusammenarbeit, abzielen.</p> <p>Projekte kosten Geld, haben Fristen einzuhalten und betreffen letztlich immer Menschen in ihrer Arbeit. Es kommt hinzu, dass Projekte zwar gut geplant werden können, jedoch immer mit einer Restunsicherheit und damit auch mit teils erheblichen Risiken verbunden bleiben. In Kombination mit der kennzeichnenden Komplexität von Projekten begründet dies einen Steuerungsbedarf. Dieser Bedarf kann beispielsweise zunächst durch die Zuordnung einer Verantwortlichkeit (Projektleitung) behelfsweise gedeckt werden. Damit ist es jedoch nicht getan:</p>

Wie genau müssen Projekte gesteuert werden, damit sie die Ergebnisse in der gewünschten Qualität unter Einhaltung des Zeitplans und der veranschlagten Kosten liefern? Diese Frage beantwortet die Disziplin des Projektmanagements. Führende Projektmanagement-Methoden bündeln Erfahrungen, die über Jahrzehnte weltweit gesammelt wurden und nicht jede Kommune neu für sich machen muss.

Obwohl sie eine Vielzahl von Projekten zu bewältigen haben, fehlt es den kommunalen Akteuren (Führungskräfte, Fachkräfte in der Bauverwaltung, IT usw.) genau in diesem Bereich häufig an einschlägigen Qualifikationen. Die Umsetzung eines professionellen Projektmanagements wird dadurch erschwert, dass Projekten – als strukturierte Veränderungsinitiativen – die Hektik und die vielen Unterbrechungen des Tagesgeschäfts nicht gut bekommen. Dafür braucht es ein Bewusstsein und Strukturen, die störungsfreie Projektarbeit gewährleisten. Zudem ‚verträgt‘ sich die Projektlogik schlecht mit der tradierten bürokratischen Denkweise und Linienorganisation der öffentlichen Verwaltung, die durch strikte Unterscheidung von Hierarchieebenen und konsequente Zergliederung von Zuständigkeiten gekennzeichnet ist. Auch eine Veränderung der Verwaltungskultur ist also gefragt.

Nicht zuletzt für die Realisierung von IKZ-Projekten sind ein einheitliches Verständnis und geteilte Grundsätze zwischen den Akteuren der beteiligten Verwaltungen essenziell (siehe auch Maßnahme 2.3). Es scheint also geboten, sich im Hinblick auf dieses Schlüsselthema in den interkommunalen Verbundräumen eng abzustimmen, ein gemeinsames Fundament zu schaffen und perspektivisch auch die Ausprägung übergreifender Strukturen zu erwägen.

Die Maßnahme umfasst folgende **Arbeitspakete**:

- Einigung auf eine anerkannte Projektmanagement-Methode (z. B. die Methode PMflex des BVA)
- Verankerung im Qualifikations-/Anforderungsprofil der entsprechenden Stellenbeschreibungen
- Projektmanagement-Zertifizierung für relevante Akteure (Verwaltungsleitung, Führungskräfte, Fachkräfte mit Projektverantwortung)
- Entwicklung eines verbindlichen Projekthandbuchs/-richtlinie inkl. einheitlicher Projektdefinition, Phasenmodell, Verantwortlichkeiten, Vorlagen usw.
- Einführung einer zentralen Projektübersicht
- Optional: Beschaffung und Einführung einer einheitlich genutzten Projektmanagementsoftware
- Optional: Einrichtung eines interkommunalen Projektausschusses
- Optional: Etablierung eines interkommunalen Projektbüros

Zielgruppe	Führungskräfte und Fachkräfte mit Projektverantwortung
Umsetzbarkeit	Kurzfristig
Direkte Kosten	Gering (Projektmanagement-Zertifizierung [Schulung/E-Learning und Prüfung])
Voraussetzungen	Hilfreich: Maßnahme 3.1
Anschluss	Maßnahme 2.3, Maßnahme 3.5

Maßnahme	3.1 Teilnahme am Programm „Digital-Lotsen-Sachsen“
<p>Kurzbeschreibung</p>	<p>Die Digitale Transformation in Städten und Gemeinden kann nur gelingen, wenn es befähigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt, die digitalen Themen verstehen, priorisieren, in einer digitalen Agenda verankern und diese in und mit ihrer Organisation (i. d. R. gemeinsam mit Dienstleistern) umsetzen können. Die digitale Transformation ist kein Projekt. Sie ist auch kein Trend. Sie kann nicht Dritten überlassen werden. Die digitale Transformation braucht grundlegende Kompetenzen und Fähigkeiten in der eigenen Organisation. Die Kommune der Zukunft wird vielschichtig durch die digitale Transformation geprägt werden. Es geht dabei nicht nur um IT. Es geht um die Menschen, die diese Veränderung auf verschiedenste Art erleben und mitgestalten sollen. Es geht um Aufbau- und Ablauforganisation, die Art und Weise wie das Ziel erreicht werden kann und wie das Ergebnis aussieht. Vor uns liegen tiefgreifende Veränderungen, denen sich niemand entziehen kann. Kommunen müssen ihre Zukunft selbst gestalten.</p> <p>Die Digital-Lotsen-Sachsen sind eine gemeinsame Initiative des Sächsischen Städte- und Gemeindetages und des Freistaates Sachsen. Die Digital-Lotsen sind ein zentral beim Sächsischen Städte- und Gemeindetag verortetes Team, welches Digital-Navigatoren in Städten und Gemeinden befähigt und begleitet. Digital-Lotsen sind Begleiter, Trainer, Motivatoren und Vernetzer - sie sind der eine Punkt für verlässliche Informationen und vieles mehr. Die Wissens-, Vernetzungs- und Lernplattform der Digital-Lotsen-Sachsen stellt Inhalte für Kurse und Workshops bereit. Die Formate „Flaschenpost“ (Newsletter), Erfahrungsaustausche, Netzwerktreffen, Online-sprechstunden und Digitales Frühstück greifen Themen auf und bringen Informationen und Interaktion in die Verwaltungen und erleichtern die Umsetzung.</p> <p>Es ist an vielen Stellen sinnvoll zu überlegen, ob Aufgaben gemeinsam effizienter und nachhaltiger bewältigt werden können und wie dies gelingen kann. Wichtig ist, dass die einzelne Kommune eine klare Vorstellung von den Möglichkeiten und den Prioritäten im Blick auf die eigene Zukunft hat. Mit diesem gefestigten Bild in den Erörterungsprozess der interkommunalen Zusammenarbeit zu gehen, hat das Potential gemeinsam langfristig mehr zu erreichen und dabei die eigene Identität nicht zu verlieren.</p> <p>Jede sächsische Kommune kann sich über https://Mitmachen.Digital-Lotsen.de am „Digital-Lotsen-Sachsen“ Programm anmelden und kostenfrei teilnehmen.</p> <p>Sie möchten mehr erfahren? Hier sind einige Links mit weiterführenden Informationen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • https://www.Digital-Lotsen.de • https://Mitmachen.Digital-Lotsen.de • https://ikz.Digital-Lotsen.de
<p>Zielgruppe</p>	<p>Alle sächsischen Städte und Gemeinden, Landkreise, kommunale Zweckverbände</p>
<p>Umsetzbarkeit</p>	<p>Kurzfristig</p>
<p>Direkte Kosten</p>	<p>Keine</p>
<p>Voraussetzungen</p>	<p>Keine</p>
<p>Anschluss</p>	<p>Alle Maßnahmen (je nach Ziel), Maßnahmen 2.1, 2.3, 2.4, 2.6, Maßnahmen 4.1, 4.2, 4.3</p>

Maßnahme	3.2 Gemeinsame Strategie zur Personalgewinnung verfolgen
Kurzbeschreibung	<p>Die Personalgewinnung stellt für Kommunen aufgrund des anhaltenden Arbeits- und Fachkräftemangels sowie der finanziellen wie tarifrechtlichen Limitation eine beständige Herausforderung dar. Sie wird zusätzlich durch die sich wandelnden Erwartungen an die Arbeitswelt verstärkt. Die Deckung der quantitativen als auch qualitativen Personalbedarfe ist daher ein flächendeckendes Problem und kein Einzelfall. In der Praxis und insbesondere in der Privatwirtschaft gibt es zahlreiche Ansätze und Strategien, wie die richtigen Talente gefunden und an die Organisation gebunden werden können. Da Personalexperten rar und Headhunter teuer sind, sollten Kommunen zunächst auf vorhandenes Wissen und ggf. bereits etablierte Lösungsstrategien zurückgreifen. Dazu bietet sich der Zusammenschluss im gemeinsamen Verbundraum an. So wird verhindert, dass viele verschiedene, vielleicht auch gegenläufige Ansätze entstehen. Vielmehr sollte ein gemeinsames Vorgehen entwickelt werden, welches individuell ausgeprägt werden kann. So können nicht nur kurzfristig, sondern auch langfristig Personalthemen (u. a. Personalsuche, -marketing, -auswahl, Vorstellungsgespräche, Pre- und Onboarding) gemeinsam gedacht und die Weichen für erfolgreiche Personalgewinnung gestellt werden.</p> <p>Um eine Personalstrategie zu entwickeln, bietet sich die Orientierung an folgenden Leitfragen an:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Welche Stellen sollen oder müssen aktuell und in Zukunft (neu) besetzt werden? Wo gibt es Überlastungsanzeigen? Wo entstehen absehbar Bedarfe? <ul style="list-style-type: none"> • erfordert die Ausrichtung an Organisationszielen 2. Wie kann eine Nach- und/oder Neubesetzung erreicht werden? <ul style="list-style-type: none"> • Abgleich bisheriger Maßnahmen mit ggf. weiteren sinnvollen Maßnahmen 3. Wer ist am Stellenbesetzungsprozess beteiligt? <ul style="list-style-type: none"> • ggf. Prozessanalyse und -optimierung notwendig, um den Bewerbungsprozess zu vereinfachen, Werden Tools genutzt? 4. Bis wann muss Stellenbesetzung erfolgen? 5. Was tun wir und können wir tun, um als Arbeitgeber attraktiv zu sein und wie kommunizieren wir das an unsere bestehenden Beschäftigten und potenziellen Bewerber? <p>Die Maßnahme umfasst mindestens folgende Arbeitspakete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leitfragen individuell prüfen und beantworten • gemeinsame Schnittmengen und Synergien identifizieren (neu zu besetzende Stellen, Maßnahmen, Stellenbesetzungsprozesse, Tools) • Ausarbeitung von gemeinsamen Maßnahmen inkl. zeitlicher Planung <ul style="list-style-type: none"> • z. B. Nutzung gemeinsamer Beschäftigter für Spezialaufgaben (siehe Maßnahme 1.2 und 1.3), Nutzung einer gemeinsamen Bewerberplattform usw. • Personalstrategie dokumentieren und fortlaufend evaluieren
Zielgruppe	Verantwortliche für Personalmanagement
Umsetzbarkeit	Kurzfristig
Direkte Kosten	Gering
Voraussetzungen	Keine
Anschluss	Maßnahmen 3.3, 3.5, 3.6, Maßnahme 4.3

Maßnahme	3.3 Interkommunalen Ausbildungsverbund gründen
Kurzbeschreibung	<p>Der demografische Wandel betrifft alle Gesellschaftsbereiche, so auch die Kommunalverwaltung. Daher kann davon ausgegangen werden, dass für die meisten sächsischen Gemeinden der Personalabgang in den nächsten Jahren ein kritischer Faktor für den Erhalt der Leistungsfähigkeit sein wird. Die durch Altersabgang oder Wegzug entstehenden Lücken können immer öfter nicht durch am Markt frei verfügbares Personal geschlossen werden.</p> <p>Im Umgang mit dieser Herausforderung empfiehlt sich auch die Ausbildung eigener Fachkräfte. Gerade für kleinere Gemeinden, die sich bei der Bemühung um neue Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen benachteiligt sehen, bietet sich die Chance, den künftigen Beschäftigten die Vorteile einer kleingliedrigen Verwaltung (kurze Wege, keine Anonymisierung des Personals im Vergleich zu besonders großen Organisationseinheiten, inhaltlich breiter aufgestellte Aufgabenbereiche) aufzuzeigen. Zudem entstehen ein persönlicher Kontakt und dadurch gegebenenfalls eine gute Bindung zum Auszubildenden.</p> <p>Die interkommunale Ausbildung im Verbund hilft dabei, die Ausbildungsqualität sicherzustellen durch Erfahrungsaustausch und gemeinsame Ausbilderqualifizierung. Ist eine Übernahme der Absolventinnen und Absolventen in einzelnen Gemeinden nicht möglich, kann eventuell die Beteiligung mehrerer Kommunen am Verbund die Übernahme der Absolventinnen und Absolventen innerhalb des Verbundes sicherstellen. So werden die Fachkräfte in der Region gebunden.</p> <p>Insbesondere kann die Bündelung von personellen und materiellen Ressourcen der Verbundpartner eine Ausbildung gemeinsam sicherstellen, die aufgrund individuell fehlender Kapazitäten bei der Ausbildungsbetreuung und -organisation in der einzelnen Gemeinde nicht umsetzbar wäre.</p> <p>Weitere Informationen hierzu finden Sie auch unter: https://www.ssg-sachsen.de/de/projekte/ikz/aufgabengebiete-themen/ausbildungsverbund/</p> <p>Die Maßnahme umfasst mindestens folgende Arbeitspakete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Standortermittlung und Profilierung <ul style="list-style-type: none"> • Feststellung von Kapazitäten und Kenntnissen zur Ausbildung • Festlegen, was in den Verbund eingebracht werden kann und soll • Suche nach geeigneten Kooperationspartnern <ul style="list-style-type: none"> • durch Abgleich der Profile die potenziellen Verbundpartner auswählen und feststellen • Information interessierter/betroffener Gruppen <ul style="list-style-type: none"> • Beteiligung der Stakeholder (am interkommunalen Kooperationsprozess) • Vorbereitung/Organisation des Verbundes <ul style="list-style-type: none"> • Abstimmung/Verhandlung der Details → Ergebnis: Abgestimmter Aufgabenkatalog mit Verantwortlichkeiten und Kostenplanung mit Verteilungsrechnung • Formulierung und Abschluss der Zweckvereinbarung <ul style="list-style-type: none"> • Formulierung des Dokumentes „Zweckvereinbarung“ und Beschluss in den beteiligten Gemeinderäten
Zielgruppe	Verwaltungsleitung und Personalverantwortliche
Umsetzbarkeit	Kurzfristig
Direkte Kosten	Gering
Voraussetzungen	Keine
Anschluss	Maßnahme 2.4, Maßnahmen 3.4, 3.5

Maßnahme	3.5 Qualifizierungsprogramm für Führungskräfte verankern
Kurzbeschreibung	<p>Führungskräfte nehmen eine der tragenden Rollen im System Kommune ein. Sie müssen ihren Aufgabenbereich und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gleichzeitig steuern und leiten. Im Sinne des Steuerns ist eine zweckmäßige Organisation des eigenen Aufgabenbereichs im Hinblick auf Ablauforganisation/Geschäftsprozesse, Personal und Aufbauorganisation sowie technische Ressourcen inkl. IT notwendig. Hinzu kommt die Ausrichtung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im eigenen Aufgabenbereich auf gemeinsame Ziele im Sinne der Motivation und Inspiration (=Leiten). Die letztgenannte Fähigkeit ist eine wesentliche Führungskompetenz, da insbesondere die Fähigkeit zur effektiven Problemlösung gefordert wird.</p> <p>Im Zuge der digitalen Transformation und gleichzeitig zunehmender Aufgabenlast in den Kommunen verändern sich Anforderungen und Aufgaben von Führungskräften. Führungskräfte sind daher gezwungen sich anzupassen. Führung ist etwas das sich erlernen lässt und gezielt gefördert werden muss. Ganz wesentlich sind dabei das Erlernen wesentlicher Management- und Methodenkompetenzen des Projekts- und Geschäftsprozessmanagements (siehe Maßnahme 2.1 und 2.5).</p> <p>Da in jeder Kommune qualifizierte Führungskräfte gefragt und benötigt werden, bietet sich auch an dieser Stelle interkommunale Zusammenarbeit an. Da Führungskräfte neben ihren Fachkompetenzen ebenso soziale, Führungs- und Management- sowie Methodenkompetenzen erlernen und weiterentwickeln müssen, können diese Kompetenzen unabhängig vom Fachbereich geschult werden. Daher empfiehlt sich die Entwicklung eines gemeinsamen Qualifizierungskonzepts unter Anwendung verschiedener Lernmethoden für Führungskräfte (u. a. gemischte Formate zwischen Präsenz- und virtuellen Lernen, Learning by doing, vernetzte Zusammenarbeit, kollegiale Beratung usw.) sowie das Schaffen von Austauschformaten unter Führungskräften.</p> <p>Die Maßnahme umfasst mindestens folgende Arbeitspakete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Festlegung von auszubildenden Kompetenzen (anhand Kompetenzprofil) • Festlegung von Fort- und Weiterbildungsinhalten sowie dazugehörige Lernmethoden • Festlegung von Voraussetzungen, des zeitlichen Rahmens und des Budgets • Optional: gemeinsame Partnerschaften eingehen (externe Dienstleister) • stetige Weiterentwicklung des Qualifizierungsprogramms
Zielgruppe	Führungskräfte
Umsetzbarkeit	Kurzfristig
Direkte Kosten	Gering
Voraussetzungen	Kompetenzprofil
Anschluss	Maßnahmen 2.1, 2.3, 2.4, 2.5, Maßnahmen 3.4, 3.6, Maßnahmen 4.1, 4.2, 4.3, 4.4

Maßnahme	3.6 Partnerschaften zur Horzionterweiterung eingehen
Kurzbeschreibung	<p>Die Förderung sowie Steuerung eines Wissens- und Erfahrungstransfers ist ein elementarer Bestandteil in der Strategie einer Organisation. Wissen und Erfahrungen sind wertvolle Ressourcen, die es zum einem in einer Organisation zu halten als auch innerhalb der Organisation zu verbreiten gilt. Wertvolles Wissen und Erfahrungen können jedoch auch für andere Institutionen hilfreich sein, um neue Lernerfahrungen zu sammeln.</p> <p>Durch Vernetzung und das Eingehen von Partnerschaften mit anderen Kommunen können der Erfahrungshorizont erweitert werden und sich neue Perspektiven für das Denken und Handeln eröffnen. Etablierte Austauschformate fördern die gegenseitige Vernetzung und Unterstützung bei Fragestellungen und/oder Problemen. Der Austausch mit anderen Kommunen kann dabei unnötige Arbeitsschritte und Hürden unterbinden, auf die ggfs. bereits andere Netzwerkpartner gestoßen sind. Dazu eignen sich in erster Instanz übergreifende kommunale Informationsveranstaltungen, aber auch regelmäßige moderierte Meetings, in denen aktuelle Probleme oder Schwierigkeiten thematisiert werden.</p> <p>Neben Austauschformaten können auch Job Shadowing und Job Rotation wichtige Hilfsmittel sein, um neue Eindrücke zu gewinnen und andere Perspektiven einzunehmen. Beim Job Shadowing, d. h. dem „Blick über die Schulter“ am Arbeitsplatz können fachbereichsnahe, aber auch fachbereichsfremde Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die Arbeit der jeweils anderen Personen kennenlernen. Job Rotation, als Wechsel von Aufgaben und Funktionen in Form des Rotationsprinzips, kann unter anderem als Vorbild für den regelmäßigen Arbeitsplatzwechsel zwischen Kolleginnen und Kollegen verschiedener Kommunen genutzt werden.</p> <p>Neben dem Einblick in andere Kommunen empfiehlt sich der Blick über den eigenen Tellerrand zu kommunalen sowie überregionalen Partnern aus der Industrie und Dienstleistern aus der Privatwirtschaft. Diese bieten gerade in Bezug zur digitalen Transformation andere Berührungspunkte mit IT und dessen Komponenten. Diese Anschauungsbeispiele und Praxistipps können Anreize für neue Arbeitsweisen oder Arbeitsprozesse in der Kommune setzen und ggfs. Lösungen für (digitale) Problemstellungen bieten.</p> <p>In dieser Maßnahme wird sich dem Ansatz der koordinierenden IKZ bedient, um über den Austausch und die Erprobung von Partnerschaften Grundsteine für ausführende IKZ zu legen.</p> <p>Die Maßnahme umfasst mindestens folgende Arbeitspakete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Austauschplattformen oder ähnliche Formate und Netzwerktreffen nutzen • IST-Stand und relevante Handlungsfelder für eine Partnerschaft identifizieren <ul style="list-style-type: none"> • Gibt es bereits Partnerschaften? Können diese ausgebaut werden? • Maßnahmen entwickeln und festlegen (u. a. Etablierung von Austauschformaten, Arbeitskräfteaustausch usw.) • gemeinsame Erklärung oder ggf. Vereinbarung entwickeln
Zielgruppe	Verwaltungen (ggf. zu Beginn auf Ebene der Führungskräfte)
Umsetzbarkeit	Kurz-/mittelfristig
Direkte Kosten	Gering
Voraussetzungen	Hilfreich: Maßnahme 3.1
Anschluss	Maßnahme 2.4

Maßnahme	4.2 Software-Landschaft konsolidieren
Kurzbeschreibung	<p>Kommunen betreiben eine Vielzahl an IT-Anwendungen und Softwarekomponenten und blicken auf eine teils sehr bunte und unterschiedliche Software-Landschaft. Diese kann aus Basiskomponenten, einem Dokumentenmanagementsystem (DMS), diversen Fachverfahren, E-Mail-Diensten, Tools und weiterer Unterstützungssoftware bestehen. Aus ständig neuen Anforderungen erwächst eine immer größer werdende und undurchsichtige, teils komplexe Software-Landschaft. Um eine zentrale Übersicht über die Fachverfahrenslandschaft zu erhalten, bietet sich eine Konsolidierung an. Damit können abzulösende Altsysteme identifiziert, Schnittstellen verringert, Wartungen vereinfacht und Prozesse optimiert werden. Im interkommunalen Verbundraum können gemeinsame Standards für Fachverfahren genutzt werden, ein möglicher Datenaustausch und Zugriffe vereinfacht und bei langfristigen Ausfall Beschäftigte aus anderen Kommunen als Vertretung eingesetzt werden. Somit kann interkommunale Zusammenarbeit gefördert und letztlich vereinfacht werden.</p> <p>Damit nicht jede Kommune einen anderen Ansatz zur Konsolidierung wählt, empfiehlt es sich zu Beginn, eine gemeinsame Struktur für die Abbildung und Übersicht der Software-Landschaft zu schaffen. Dazu können sich Best Practices und Methoden aus dem IT Service Management bedient und ein sogenannter IT-Servicekatalog entwickelt und abgestimmt werden.</p> <p>Die Maßnahme umfasst mindestens folgende Arbeitspakete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufnahme IST-Zustände und Bündelung in Servicekatalog inkl. Produktzuordnung und Priorisierung • Analyse des Servicekatalogs auf Vollständigkeit und Redundanzen • Ableitung von internen und externen Konsolidierungspotenzialen, d. h. Zusammenfassung von Services, ggf. Löschung • Umsetzungsplanung und Priorisierung
Zielgruppe	Führungs- und Fachkräfte mit IT-Verantwortung
Umsetzbarkeit	Mittelfristig
Direkte Kosten	Gering
Voraussetzungen	Keine
Anschluss	Maßnahme 2.6, Maßnahmen 4.1, 4.3, 4.4

Maßnahme	4.3 Moderne IT-Arbeitsplätze als Standard etablieren
Kurzbeschreibung	<p>Für einen zukunftsfähigen Arbeitsplatz ist eine zeitgemäße IT-Ausstattung unerlässlich. Die Elemente der Hard- und Software müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ihrer täglichen Arbeit bestmöglich unterstützen und nicht einschränken oder gar aufhalten. Die folgende Auflistung gibt einen Überblick über allgemeine Anforderungen, die ein moderner Verwaltungsarbeitsplatz erfüllen sollte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hybrider Arbeitsplatz (mobiles, ortsunabhängigen Arbeiten) • Digitaler Arbeitsplatz (medienbruchfreie Bearbeitung und Unabhängigkeit von lokalen/analogen Voraussetzungen) • Vernetzter Arbeitsplatz (effektive Schnittstellen, keine abgekapselt-isolierten Systeme) • Anwenderfreundlicher Arbeitsplatz (intuitive Bedienbarkeit, schneller und zuverlässiger Support) • Serviceorientierter Arbeitsplatz (niedrigschwellige Kommunikation und digitale Erreichbarkeit) • Standardisierter Arbeitsplatz (einheitliche Hard- und Software, geordnete Lizenzlandschaft, stringente Betriebsstrukturen) <p>Im interkommunalen Verbundraum bietet sich die Erarbeitung und Etablierung eines einheitlichen modernen IT-Arbeitsplatzes an, um den Beschäftigtenaustausch untereinander zu vereinfachen, mögliche Schwachstellen hinsichtlich der IT-Sicherheit zu verringern und auf den gleichen IT-Dienstleister oder IT-Verantwortlichen zuzugreifen. Zudem steigern moderne IT-Arbeitsplätze die Attraktivität für potenzielle Bewerberinnen und Bewerber und stärken die Mitarbeiterbindung. Auch hier muss nicht jede Kommune selbst konzeptionell aktiv werden, sondern kann die Mechanismen interkommunaler Zusammenarbeit für die Etablierung eines gemeinsamen Standards nutzen, der Stück für Stück eingeführt werden kann.</p> <p>Die Maßnahme umfasst mindestens folgende Arbeitspakete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erarbeitung eines Anforderungsprofils unter Rückgriff auf die o. g. Anforderungen • Ableitung eines Leistungsverzeichnisses • Konzeption von Betrieb und Support (Rollen, Prozesse usw.) • Optional: Beschaffung und Einführung (inkl. Schulung)
Zielgruppe	Führungs- und Fachkräfte mit IT-Verantwortung
Umsetzbarkeit	Kurz-/mittelfristig
Direkte Kosten	Gering bis moderat
Voraussetzungen	Hilfreich: Maßnahme 3.1
Anschluss	Maßnahmen 3.2, 3.6, Maßnahme 4.2

c) Praxisbeispiele und Erfahrungsberichte

1) Gemeinsame Vergabestelle	
Kommune	Große Kreisstadt Coswig
Kontaktdaten	Büro Oberbürgermeister/Bürgermeisterin, Karrasstraße 2, 01640 Coswig Tel. 03523 66-330 Mail: stadt@coswig.de
Ausgangslage	Zwischen der Großen Kreisstadt Radebeul, der Großen Kreisstadt Coswig sowie zum Teil auch der Gemeinde Moritzburg besteht schon seit vielen Jahren eine gewachsene Zusammenarbeit in mehreren Bereichen (Vollstreckung im Außendienst, Lohnbuchhaltung, gemeinsame Beschaffungen usw.). Vor allem aufgrund der steigenden Komplexität in bestimmten Verwaltungsbereichen und des damit zunehmend erforderlichen Spezialwissens hat man sich entschieden, sich bei diesen Aufgaben abzusprechen und unterschiedliche Schwerpunkte zu bilden. Die Nutzung einheitlicher Software (z. B. für die einfache Datenübertragung) stand dabei nicht am Anfang der Überlegungen, sondern war eher ein Resultat bzw. ergab sich als eine Notwendigkeit im Prozess. Vergaben mussten in Coswig vorher durch jeden Fachbereich vollständig selbst durchgeführt werden. Zur erfolgreichen Abwicklung benötigt es zum einen qualifiziertes Personal mit dem entsprechenden Vergabe-Sachverstand als auch zeitliche Ressourcen. Die Gewährleistung der Rechtssicherheit und die Entlastung der Fachbereiche war ein wesentlicher Treiber für den Aufbau einer gemeinsam genutzten interkommunalen Vergabestelle.
Vorgehensweise	Da sich die Verwaltung von Radebeul gerade in einem personellen Umstrukturierungsprozess im Vergabe-Bereich befunden hat, war der Zeitpunkt günstig. Es empfiehlt sich, solche Gelegenheiten zu nutzen. Zu Beginn wurde auf Ebene der Verwaltungsleitung der gemeinsame Wille zur Zusammenarbeit bekundet. Wichtig ist, dass IKZ von allen Beteiligten nicht als Gesichtsverlust, sondern als Stärke begriffen wird. Auch den Mitarbeitern müssen solche Vorhaben von Anfang an positiv vermittelt werden. Auf dieser Grundlage wurden dann die Details geklärt (welche Vergabearten, konkreter Prozess, Kostenpauschalen usw.) und eine gemeinsame Zweckvereinbarung ausgearbeitet. Für die Kapazitätsplanung teilen die beteiligten Kommunen jeweils zu Beginn des Jahres die geplanten Maßnahmen bzw. ungefähren Ausschreibungsvolumina mit.
Aktueller Stand und nächste Schritte	Im Ergebnis entstand eine Zweckvereinbarung, welche zum 1. Januar 2024 in Kraft trat. Nun geht es im nächsten Schritt darum, das gemeinsame Vorgehen in der Praxis zu erproben und laufend zu verbessern. Im Blick bleibt auch die Umsetzung der neuen Umsatzsteuergesetzgebung. Für diesen Zweck sind vermutlich jedoch zunächst andere IKZ-Formate (fachliche Arbeitsgruppe, niedrigschwelliger Austausch) geeigneter.
Weiterführende Informationen	<ul style="list-style-type: none"> • Zweckvereinbarung zum Zwecke der Übertragung von Aufgaben zur Durchführung von Vergabeverfahren zwischen der Großen Kreisstadt Radebeul, der Großen Kreisstadt Coswig und der Gemeinde Moritzburg (erreichbar unter: https://shorturl.at/uR5ec) • Ausschreibungen Coswig (erreichbar unter: https://www.coswig.de/de/aktuelles/ausschreibungen.html)



2) Etablierung Prozessmanagement	
Kommune	Große Kreisstadt Limbach-Oberfrohna
Kontakt Daten	Leitung E-Government & Wirtschaftsförderung Rathausplatz 1, 09212 Limbach-Oberfrohna Tel. 03722 78-376 Mail: r.hoessler@limbach-oberfrohna.de
Ausgangslage	 <p>Obwohl Prozessmanagement an den Verwaltungshochschulen gelehrt wird, hat es sich noch lange nicht in der kommunalen Praxis durchgesetzt. Es fehlt weiterhin am Grundverständnis, Ressourcen und Bereitschaft in der Fläche. Nicht selten kommt hinzu, dass der primäre politische Fokus eher auf ‚greifbaren‘ Leuchtturmprojekten als auf der Optimierung interner Abläufe liegt. Keine klar dokumentierten Vorgehensweisen und die ausbleibende kontinuierliche Arbeit an Prozessen erschwert die Steuerung von Verwaltungsarbeit, macht Einarbeitung unnötig mühsam, behindert Digitalisierung und sorgt Tag für Tag für nur schwer zu beziffernde Effizienzverluste. In Limbach-Oberfrohna änderte sich dies durch zwei Studierende des berufsbegleitenden Studiengangs Public Governance an der FH Meißen, die sich bereits im Rahmen einer Projektarbeit mit der Prozessmanagement-Einführung in der Verwaltung beschäftigt hatten. Man bediente sich dazu zunächst der durch den Freistaat finanzierten Lizenz für die PICTURE-Prozessplattform. Weiterhin griff man auf ein ebenfalls vom Land für alle sächsischen Kommunen bereitgestelltes Beratungs-Kontingent zurück, das u. a. zur Ausbildung von Multiplikatoren in den Fachbereichen genutzt wurde. Beeinträchtigt wurden diese Ambitionen in den Folgejahren durch die Corona-Pandemie und personelle Fluktuation. Parallel zur Erstellung des Musterprozessregisters für sächsische Städte und Gemeinden durch den SSG nahmen auch die Aktivitäten zum Prozessmanagement in Limbach-Oberfrohna erneut Fahrt auf.</p>
Vorgehensweise	Der politische Rückhalt lag nun vor, da der Oberbürgermeister die Verwaltungsmodernisierung und E-Government ganz oben auf die politische Agenda setzte. In der Folge wurde Prozessmanagement über eine Stabsstelle fest in der Aufbauorganisation verankert. Um die personenunabhängige Etablierung weiter voranzutreiben, wurde Prozessmanagement ins städtische Ausbildungsprogramm integriert. Die Auszubildenden müssen sich bei ihren Einsätzen in den Fachämtern ohnehin mit den Abläufen vertraut machen. Sie werden mit Zugängen zur Prozess-Software ausgestattet und können dort – nach Anleitung speziell geschulter Auszubildender (Peer-to-peer-Multiplikatoren) – die Abläufe der Fachämter dokumentieren. So werden wertvolle Grundlagen geschaffen und die gesamte Verwaltung mit Prozessmanagement vertraut.
Aktueller Stand und nächste Schritte	Aktuell startet der nächste Durchlauf für den zweiten Jahrgang. Das Wissen über Prozessmanagement soll durch Schulungen systematisch ausgebaut werden. Die nächste Zielgruppe sind Quereinsteiger. Für die Zukunft soll zudem vor allem der kooperative Gedanke im Prozessmanagement stärker in den Vordergrund gerückt werden. Zum einen verfügt Limbach-Oberfrohna über Methodenwissen und praktische Erfahrungen, von denen andere Kommunen in der Umgebung profitieren können; zum anderen ermöglicht die PICTURE-Prozessplattform den Nutzenden, Prozessdokumentationen zentral hochzuladen und untereinander auszutauschen. Diese dienen als ‚Blaupause‘, die jede Verwaltung für sich individuell anpassen kann.
Weiterführende Informationen	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel „Das Musterprozessregister in der Stadtverwaltung Limbach-Oberfrohna“ im Sachsenlandkurier, Ausgabe 01/24 (S. 38/39)

3) Gemeinsame Bauverwaltung	
Kommune	Gemeinde Zschorlau
Kontakt Daten	Büro Bürgermeister August-Bebel-Straße 78, 08321 Zschorlau Tel. 03771 4104-0 Mail: buergermeister@zschorlau.de
Ausgangslage	Bereits seit 2009 arbeitet Zschorlau mit ihren Nachbargemeinden zusammen, um die wachsenden Herausforderungen auf kommunaler Ebene bewältigen zu können. Die ersten Berührungspunkte entstanden dabei aus praktischen Problemstellungen heraus, mit denen man sich konfrontiert sah. So diente die Notwendigkeit eines neuen Bauhofstandorts für Zschorlau als Anlass, mit Stützengrün den Zweckverband Kommunale Dienste zur gemeinsamen Erbringung Grünpflege-, Reparatur- und Unterhaltungsleistungen zu gründen. Der demographische Wandel und der Fachkräftemangel in Kombination mit der angespannten Finanzlage stellen bis heute weitere Treiber für die Zusammenarbeit dar. Vor diesem Hintergrund bildete Zschorlau 2022 mit vier weiteren Kommunen einen gemeinsamen Standesamtsbezirk. Durch diese und weitere Beispiele konnte in der Region deutlich gemacht werden, dass IKZ funktionieren kann. So wurden Hemmschwellen (z. B. die Sorge vor Geltungs- oder Einflussverlust) gesenkt und die Grundsteine für einen systematischen IKZ-Ansatz gelegt. Vor diesem Hintergrund kristallisierte sich 2020 die Idee einer gemeinsamen Bauverwaltung heraus.
Vorgehensweise	Die Gemeinde Zschorlau bindet die Kooperationspartner aktiv ein und arbeitet federführend daran, Hürden aus dem Weg zu räumen. Offenheit, Kommunikation auf Augenhöhe und Fairness in der Interaktion machten sich hier bezahlt. 2020 wurde zunächst ein Grundsatzbeschluss zur Durchführung einer Machbarkeitsstudie für eine gemeinsame Bauverwaltung gefasst. Von Beginn an wurden die Mitarbeitenden mit ins Boot geholt, um Identifikation und Akzeptanz zu fördern. Seit 2023 wird im zweiten Schritt intensiv an der Schaffung der relevanten organisatorischen und IT-bezogenen Grundlagen für eine gemeinsame Dienststelle gearbeitet. Konkret stellten sich hier fachlich-organisatorische Fragen (zukünftige Arbeitsabläufe, Vorlagen usw.), aber auch technisch-organisatorische Herausforderungen (einheitliches IT-Fachverfahren, Hosting, Lizenzmodell, Datenübertragung etc.).
Aktueller Stand und nächste Schritte	Der Gemeinderat in Zschorlau hat sich bereits einstimmig für die gemeinsame Dienststelle ausgesprochen; die Abstimmung weiterer Kommunen zur Zweckvereinbarung soll zeitnah erfolgen, sodass das Projekt zum Jahresbeginn 2025 starten kann. Im nächsten Schritt wird ein konkreter Umsetzungsfahrplan erarbeitet. Weiterführend wird die Etablierung ländlicher Verwaltungsdienstleistungszentren ins Visier genommen.
Weiterführende Informationen	<ul style="list-style-type: none"> • Beschlussvorlage: Abschluss einer Zweckvereinbarung über die gemeinsame Erfüllung von Aufgaben im Bauamt zwischen den Gemeinden Bockau, Schönheide, Stützengrün und Zschorlau (erreichbar unter https://shorturl.at/3lGht) • Zweckverband Kommunale Dienste (erreichbar unter: https://shorturl.at/UaajB)



d) Herausforderungen und Lösungsansätze

IKZ entsteht nicht von selbst. Sie muss ins Werk gesetzt werden. Dabei sind in der Praxis, je nach Ausgangslage, unterschiedliche **Hürden** zu überwinden. Auch der ein oder andere Einwand muss gegebenenfalls widerlegt werden. Dies wurde vor allem durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Zielgruppen-Workshops deutlich gemacht. Wie diese Herausforderungen bewältigt werden können, hängt stark von der individuellen Situation vor Ort ab. Dennoch lassen sich ein paar generelle **Hinweise** geben. Anhand von drei typischen **Szenarien** soll in diesem Zuge vor allem jeweils kurz verdeutlicht werden, wie der vorliegende Leitfaden dabei helfen kann: Welche Handlungsfelder sind primär angesprochen, welche Maßnahmen kommen ins Spiel und wie würde man vorgehen?

Szenario 1:

- *Kommunale Entscheidungsträger müssen erst noch für IKZ gewonnen werden*
- *Bisher fühlt sich niemand in der Verwaltung richtig verantwortlich*
- *Es fehlt die ‚gemeinsame Basis‘ im Verständnis zwischen den beteiligten Kommunen*
- *In der Vergangenheit sind IKZ-Initiativen schnell ins Stocken geraten*
- *Aktuell besteht keine Klarheit über die genauen Ziele*
- *Es mangelt an einer klaren Schwerpunktsetzung und Vorgehensweise*
- *In unterschiedlichen Zusammenhängen wird immer wieder von neuem an Prozessen und Abläufen gearbeitet, ohne sich das zunutze zu machen (z. B. bei Dienstanweisungen, dem Datenschutz oder bei Software-Einführungen)*

Lösungsansatz:

- *Zunächst müssen die richtigen Rahmenbedingungen geschaffen werden → Maßnahme 0 „Allgemeine Voraussetzungen und Grundlagen für Kooperation schaffen“*
- *Wurden die Arbeitsfähigkeit hergestellt und Ziele definiert, sollten systematisch Felder für die Zusammenarbeit ermittelt und eine Gewichtung vorgenommen werden → Maßnahme 1.1 „Gemeinsames Aufgabenspektrum anhand des kommunalen Produktrahmens identifizieren und priorisieren“*
- *Die Synergien in der Arbeit an und mit Prozessen gilt es zu nutzen; alle Aktivitäten sollten über eine einheitliche und gemeinsam genutzte Plattform zusammengeführt werden → Maßnahme 2.1 „Ablauforganisation modern und einheitlich steuern“*

Szenario 2:

- *Es besteht der grundsätzliche Wille, aber man kommt nicht ins Tun (Verbundraum/kommunale Arbeitsgemeinschaft besteht möglicherweise bereits)*
- *Kooperation wird erschwert durch*
 - *heterogene Prozesse und Arbeitsweisen*
 - *unterschiedliche Digitalisierungsgrade*
 - *abweichende Softwarelandschaften*
- *Die notwendigen Aktivitäten (z. B. Verständigung auf gemeinsame Abläufe) scheinen mengenmäßig nicht bewältigbar*

Lösungsansatz:

- *Maßnahme 0 reaktivieren und, wenn nötig, externe Unterstützung einbinden (v. a. als Treiber)*
- *Ein oder maximal zwei Vorhaben mit konkreten, kurzfristig erreichbaren Ergebnissen priorisieren, um Zutrauen in die konkrete Machbarkeit von IKZ-Projekten wieder zu stärken und Rückhalt zu schaffen*
- *Parallel dazu Maßnahmen 2.1 „Ablauforganisation modern und einheitlich steuern (Prozessmanagement)“, 2.2 „Dienstanweisungen vereinfachen und angleichen“ und 4.2 „Software-Landschaft konsolidieren“ gemeinsam angehen und dabei Lasten verteilen. Wenn sie über einen gewissen Zeitraum konsequent durchgehalten werden, verbessern sich Schritt für Schritt die Voraussetzungen für weitere IKZ-Maßnahmen.*

Szenario 3:

- *IKZ und Digitalisierung werden in erster Linie als Zusatzaufwand gesehen*
- *Es fehlt vor allem an Ressourcen:*
 - *Zeit/Personal*
 - *finanzielle Mittel*
 - *Kompetenzen und Qualifikationen*
 - *„da muss man ja studiert haben, um PICTURE zu bedienen“*

Lösungsansatz:

- *Kapitel 1 sowie Kapitel 2, Abschnitt „Praxisbeispiele und Erfahrungsberichte“ dieses Leitfadens und weitere Angebote der Servicestelle IKZ nutzen, um Bedeutung und Mehrwerte von IKZ deutlich zu machen*
- *Sobald Offenheit hergestellt ist, müssen die richtigen Rahmenbedingungen geschaffen werden → Maßnahme 0 „Allgemeine Voraussetzungen und Grundlagen für Kooperation schaffen“*
- *Anschließend müssen Führungskräfte im interkommunalen Verbundraum gewonnen und einheitlich mit dem erforderlichen methodischen Handwerkszeug ausgestattet werden → Maßnahme 3.5 „Qualifizierungsprogramm für Führungskräfte verankern“*
- *Ein oder maximal zwei Vorhaben mit konkreten, kurzfristig erreichbaren Ergebnissen priorisieren, um breite Akzeptanz für IKZ-Projekte zu schaffen*

3. Methodik

Das letzte Kapitel bietet Einblicke in die Entstehung der dargestellten Ergebnisse. Die beschriebenen Handlungsfelder und Maßnahmen zur Beförderung der interkommunalen Zusammenarbeit in einer digitalisierten Welt als Kern des Leitfadens basieren auf zwei methodischen Fundamenten. Dazu werden der **ganzheitliche Modellansatz** (= Innensicht der Verwaltung) und die **PESTEL-Methode** (= Außensicht der Verwaltung) in den Abschnitten a) und b) detailliert erläutert. Darauf aufbauend wird das Zusammenspiel beider Ansätze sowie die Einbindung der Zielgruppe deutlich gemacht (Abschnitt c und d). Im Hintergrund wurden zusätzlich herangezogen und berücksichtigt die Grundsätze aus dem **Organisationshandbuch des BMI/BVA**⁹ und die Prinzipien des professionellen **Prozessmanagements**¹⁰.

a) Ganzheitlicher Modellansatz

Der **ganzheitliche Modellansatz** illustriert, wie eine Kommunalverwaltung als Organisation im Kern aufgebaut ist. Dabei wird davon ausgegangen, dass es im Wesentlichen auf vier Elemente ankommt, welche in (Abhängigkeits-)Verhältnissen zueinanderstehen.

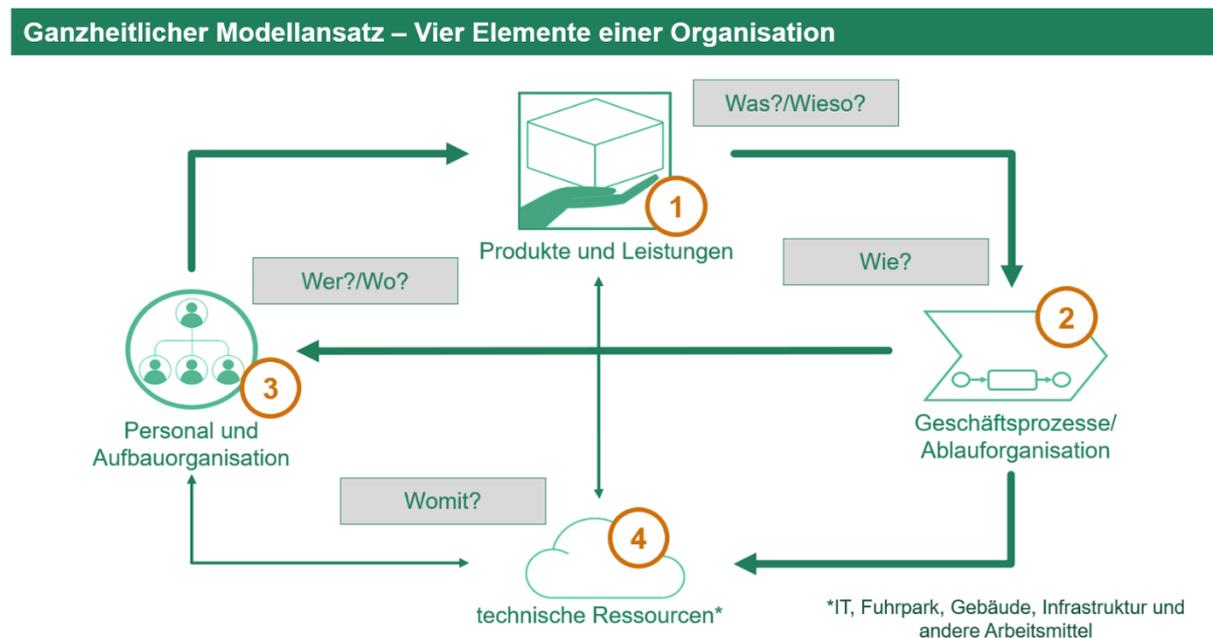


Abbildung 3: Ganzheitlicher Modellansatz

Den Ausgangspunkt des ganzheitlichen Modells bilden die **Produkte und Leistungen** (= Element 1), die die Kommunalverwaltung erbringt. Die zugehörigen Leitfragen „*Was?/Wieso?*“ verdeutlichen den Fokus dieses Elements. Es sollte Klarheit darüber herrschen, welche Aufgaben die Verwaltung aus welchen Gründen erfüllt (Aufgaben- bzw. Zweckkritik). Es muss sichergestellt werden, dass „die richtigen Dinge getan“ werden. Element 2 sind die **Geschäftsprozesse/Abläufe**. Hier liegt der Schwerpunkt darauf, in welchen Arbeitsschritten, mit welchen Prozeduren usw. die Produkte und Leistungen konkret erbracht werden.

⁹ Quelle: Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)/Bundesverwaltungsamt (BVA) (Hrsg.): Organisationshandbuch, 2023. Erreichbar auf: www.orghandbuch.de [zuletzt gesehen am: 19.02.2024].

¹⁰ Vgl. u. a. Bayer und Kühn (Hrsg.): Prozessmanagement für Experten. Impulse für aktuelle und wiederkehrende Themen. Springer 2013.

Die Vollzugskritik prüft, ob diese Aufgaben effizient durchgeführt werden, d. h. „die Dinge richtig getan“ werden. Eng verknüpft mit den Geschäftsprozessen sind die Elemente 3 und 4. Das **Personal und die Aufbauorganisation** (Kernelement 3) beschäftigen sich mit dem „Wer?“ und „Wo?“. Hier geht es zunächst hauptsächlich um die Verortung auf Stellen und Organisationseinheiten. Themen wie Personalstruktur (z. B. Alters-, Qualifikationsstruktur) sowie Führung sind ebenfalls relevant. Element 4 umfasst alle **technischen Ressourcen**, darunter fallen die IT, der Fuhrpark und die Gebäude sowie weitere Arbeitsmittel und Infrastruktur, welche für die Erbringung der Produkte und Leistungen notwendig sind.

Die vier Elemente stehen in teils komplexen und unterschiedlichen **Abhängigkeitsverhältnissen**. Dies wird durch die dargestellten Pfeile verdeutlicht. Die fett gedruckten Pfeile zeigen, welche Elemente besonders stark aufeinander einwirken. Es wird deutlich, dass sich die technischen Ressourcen (Element 4) an den anderen drei Elementen orientieren bzw. ihnen folgen und vor allem die Leistungserbringung – um die sich alles dreht – bestmöglich unterstützen sollten. Mithilfe des ganzheitlichen Ansatzes wird die komplexe Realität in Kommunalverwaltungen analytisch beherrschbar. Durch die Reduzierung auf die vier wesentlichen Elemente lässt sich Verwaltung aus der ‚**Innensicht**‘ schlüssig beschreiben und über mehrere Organisationen hinweg vergleichen. Es muss jedoch immer klar sein, dass es sich um eine bewusste Vereinfachung handelt.

b) PESTEL-Methode

Die **PESTEL-Methode** ist ein international anerkannter Ansatz, der insbesondere bei der Strategieentwicklung zur Anwendung kommt. Dabei wird die ‚**Außensicht**‘ bzw. das Umfeld einer Organisation zugrunde gelegt. Es gilt zu analysieren, wie jenes auf diese einwirkt. Dadurch können Maßnahmen abgeleitet werden, um auf entsprechende Veränderungen frühzeitig zu reagieren. PESTEL steht dabei für die Einflussfaktoren: **P**olitical (politisch), **E**conomical (wirtschaftlich), **S**ocial (sozio-kulturell), **T**echnological (technologisch), **E**nvironmental (ökologisch) und **L**egal (rechtlich).

Politische Einflussfaktoren spielen eine bedeutende Rolle bei der Entscheidung über die Ausrichtung oder den Aufbau einer Organisation. In Kommunen sind dies beispielsweise die Städte- und Gemeinderäte, welche politischen Einfluss ausüben.

Wirtschaftliche Faktoren beeinflussen den Ressourcenverbrauch wie Finanz-, Sach- und Personalressourcen. Für Kommunen bedeutet dies z. B. innerhalb eines finanziellen Rahmens (Haushalt) agieren zu müssen, der durch die volkswirtschaftliche Gesamtlage mitbestimmt wird.

Gesellschaftliche Entwicklungen spiegeln sich in den **sozio-kulturellen Einflussfaktoren** wider. Dies umfasst unter anderem die Altersstruktur und demographische Veränderungen sowie den Wandel in der Arbeitswelt und neue Generationenerwartungen.

PESTEL-Methode

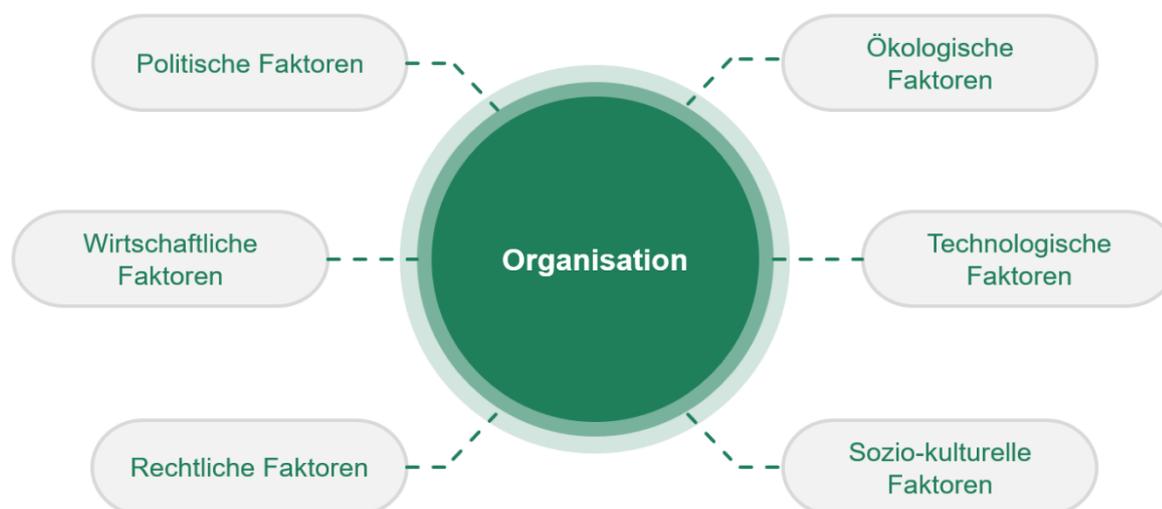


Abbildung 4: PESTEL-Methode

Technologische Einflussfaktoren stehen besonders unter dem Titel dieses Leitfadens im Fokus, da IT und Digitalisierung zentrale Themen dieses Bereiches sind. Hierbei sind insbesondere die Entwicklung in der Informations- und Kommunikationstechnologie, künstlicher Intelligenz sowie der Gebäude- und Fahrzeugtechnik zu berücksichtigen.

Auch der Einfluss **ökologischer Faktoren** wächst, da die Reduzierung von Emissionen und Maßnahmen für den Umweltschutz zunehmend in den Vordergrund rücken. Dies betrifft Kommunen unter anderem in den Bereichen Entsorgung, Klima und Energie.

Rechtliche Einflussfaktoren sind von großer Bedeutung, da das vorherrschende Rechtssystem und die Gesetzgebung, insbesondere auf Bundes- und Landesebene, erheblichen Einfluss auf die Kommunen haben.

c) Zusammenführung

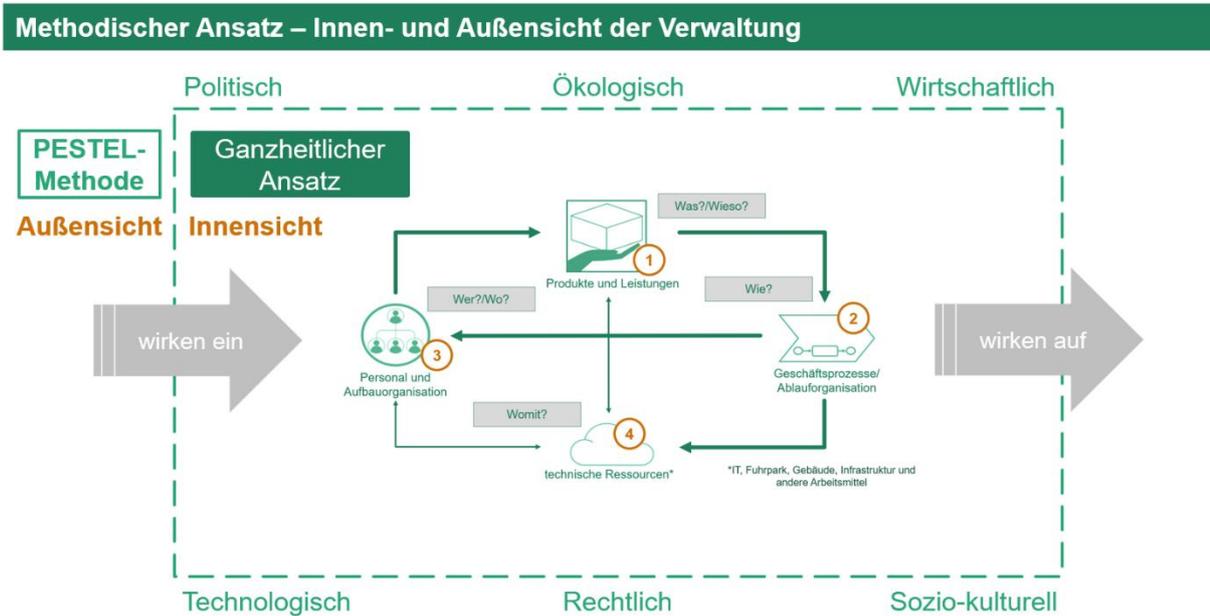


Abbildung 5: Methodischer Ansatz – Innen- und Außensicht der Verwaltung

Beide Perspektiven, die Innen- und die Außensicht, können nicht voneinander getrennt werden. Sie wirken wechselseitig aufeinander ein. Nur, wenn die beiden Ansätze kombiniert werden, entsteht ein vollständiges Bild. Diese Überzeugung ist in Abbildung 5 dargestellt. Die dargestellten Pfeile verdeutlichen, dass einerseits Verwaltungshandeln von äußeren Faktoren beeinflusst wird, andererseits das verwaltungsinterne Agieren auf der kommunalen Ebene auf die ‚Außenwelt‘ zurückwirkt.

Sichten	Produkte und Leistungen	Geschäftsprozesse/ Ablauforganisation	Personal und Aufbauorganisation	Technische Ressourcen (IT, Fuhrpark, Gebäude usw.)
Außen	- nur bei freiwilligen Leistungen	- Trennung von Legislative und Exekutive - nur im Kontext der m-Planung (des rechtlichen Erlasses)	- nur über HR-Gleichen (§ 62 SächsGdG) - groß. Beachtung bei Erneuerung, Einstellung, Weiterbildung und Entlassung (§ 20 SächsGdG)	- Trennung von Legislative und Exekutive - nur im Kontext der m-Planung (des rechtlichen Erlasses)
Politisch Stadt-/Gemeinderat	- Wirtschaftlich gute Lage → sehr Spielraum für freiwillige Aufgaben - Wirtschaftlich schlechte Lage → weniger Spielraum für freiwillige Aufgaben - Aber: Erfüllung der Pflichtaufgaben muss jederzeit gewährleistet sein	- Wirtschaftlich gute Lage → Budget für Prozessoptimierungen - Wirtschaftlich schlechte Lage → Druck zu Prozessoptimierungen - Aber: Erfüllung der Pflichtaufgaben muss jederzeit gewährleistet sein	- Wirtschaftlich gute Lage → Budget für Einstellungen und Personalentwicklung - Wirtschaftlich schlechte Lage → Druck zu Kostensenkungen - Aber: Erfüllung der Pflichtaufgaben muss jederzeit gewährleistet sein	- Wirtschaftlich gute Lage → Budget für Beschaffungen - Wirtschaftlich schlechte Lage → Druck zu Kostensenkungen - Aber: Erfüllung der Pflichtaufgaben muss jederzeit gewährleistet sein
Wirtschaftlich verfügbare Finanzrahmen, v. a. über Gewerbesteuer	- nur bei freiwilligen Leistungen (z. B. Änderungen bei Seniorenheimen, Jugendheimen, Regionalentwicklung usw.)	- Erwartungserhaltung seitens der Bürger*innen und Unternehmen, z. B. hinsichtlich Dienstleistungen, Bürgerfreundlichkeit, digitaler Zugang zu Verwaltungsleistungen, Transparenz bei der Bearbeitung, Bürgerbeteiligung usw. - Altersabhängigkeit	- Personalengpassmanagement - Personalbedarfsdeckung und Personalmanagement (Altersabhängigkeit und „Umbrüche“)	- geeignete Infrastruktur (z. B. Informations- und Kommunikationsplattformen, Arbeitszeiterfassung, Videokonferenzen) - Anbindung an Partnerverbände im Kontext Q20, Nutzung Teilungspotenziale usw.
Sozio-kulturell z. B. Demografie, Wandel der Arbeitswelt, Generationenerwartungen etc.	- nur bei freiwilligen Leistungen (v. a. im Kontext Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung, z. B. Infrastruktur E-Mobilität)	- erzeugt Sonderleistung, ermöglicht Automatisierung, Transparenz und Ortsunabhängigkeit - reduziert Durchlauf- und Bearbeitungszeiten - Einbindung der Bürger*innen und Unternehmen - professionelle Betriebsabläufe (Einzelbediener, methodische Ansätze, z. B. IT-Service Management)	- Personalbedarf quantitativ - Personalbedarf qualitativ (Anforderungen und Qualifikation, z. B. digitale Kompetenzen) - professionelle Betriebsstrukturen (Zentralisierung und ggf. Auslagerung)	- wirtschaftliche Auswahl und Betrieb von technischen Ressourcen - kontinuierliche Modernisierung - professionelle Betriebsinfrastruktur (Baukosten, Werkzeuge, ggf. RZ statt dezentralem Server)
Technologisch Entwicklungen bei IT, KI, Automation, Gebäude-, Fahrzeug- und Vernetzungstechnologien usw.	- nur bei freiwilligen Leistungen - indirekt auf auch Pflichtaufgaben (über Gesetzgebung, z. B. kommunale Wärmeplanung, Energiemanagement, Gewässerunterhaltung)	- Nachhaltigkeit (Senkung von Energie- und Ressourcenverbrauch)	- neue Stellenprofile - Klima- und Energieträger (für kommunale Wärmezentralen) - neue Organisationsformen wie z. B. Zweckverbände	- zentrale, effiziente und über regenerativen Energien betriebene Rechenzentren statt dezentraler Server - Fuhrpark- & Mobilität - Gebäudenenergieversorgung
Rechtlich Bundes- und Landesgesetzgebung	- definiert kommunale Pflichtaufgaben, neue Aufgaben werden übertragen (z. B. kommunale Wärmeplanung) → gerade, ggf. genehmigt für RZ, da noch keine „Historie“	- v. a. Pflichtaufgaben nach WärmegG, z. B. Bw- und Ordnungsrecht - Q20 und EoWG	- Personalbedarf quantitativ - Personalbedarf qualitativ (Anforderungen und Qualifikation)	- ggf. definierte technische Standards im Kontext Q20 (z. B. Schichtzeiten, ...)

Abbildung 6: Matrix – Außen- und Innensicht

Um die beiden Ansätze zu kombinieren und alle Einflussbereiche aufzuzeigen, wurde während der Erarbeitung des Leitfadens eine **Matrix** erstellt (siehe Abbildung 6). Dabei wurden jeweils die vier Elemente der Innensicht gegen die sechs PESTEL-Faktoren abgetragen. Ziel war es, jene Bereiche zu ermitteln, wo die öffentliche Verwaltung auf kommunaler Ebene von äußeren Faktoren betroffen ist und gleichzeitig selbst Handlungsspielräume hat, um auf diese extern induzierten Veränderungen zu reagieren. Die thematischen Schwerpunkte wurden als Spiegelstriche in der Tabelle dargestellt und sind unterschiedlich konkret ausgeprägt.

Anschließend wurde die Einflussnahme dieser Schwerpunkte bewertet und farblich hervorgehoben. Dunkle, fett gedruckte Punkte markieren **Schnittmengen** mit hohen **Gestaltungsmöglichkeiten** – neun Felder insgesamt. Aus diesen hervorgehobenen Schnittmengen ließen sich **Themenschwerpunkte** ableiten, die zu den in Kapitel 2a) beschriebenen **Handlungsfeldern** und **Maßnahmen** führten, welche für die interkommunale Zusammenarbeit in einer digitalisierten Welt wesentlich sind. Im Anhang findet sich die leere Matrix als Vorlage, sodass jede Kommune diesen gedanklichen Prozess für sich selbst nachvollziehen und für sich zu eigenen, durchaus möglicherweise abweichenden Ergebnissen kommen kann.

d) Beteiligung

In die Erarbeitung des Leitfadens wurden **Wissensträger** aus den Kommunen in Form eines **Workshops** eingebunden. Dort haben sie nicht nur die Handlungsfelder evaluiert, sondern konnten sich auch mit eigenen Punkten einbringen. Dabei wurden Herausforderungen, Statements und Praxisbeispiele gesammelt. Sie sind in den vorliegenden Leitfaden eingeflossen.



Abbildung 7: Impressionen Zielgruppen-Workshop

Der ca. 3-stündige Workshop fand am 7. Mai in der Geschäftsstelle des SSG statt und war interaktiv angelegt:

- Vorstellung des Projekts (Motivation, Methodik, Projektstand und erste Ergebnisse)
- ‚Elevator Pitch‘ zu IKZ in einer digitalisierten Welt (2-minütige persönliche Statements)
- ‚World Café‘ zu den Handlungsfeldern (jeweils ca. 10-minütige Gruppengespräche)
- Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse

Die folgende Abbildung verdeutlicht die **Bedarfe** und **Wünsche**, die von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern während des Workshops – vor allem in ihren Statements – geäußert wurden.



Abbildung 8: Schlagwortwolke Bedarfe und Wünsche (Zielgruppen-Workshop)

Anhang

a) Werkzeuge und Hilfsmittel zur Umsetzung

Um den Schritt zur Umsetzung so einfach wie möglich zu halten, ist dem Leitfaden eine umfassende **Sammlung** an Werkzeugen und Hilfsmitteln zur Seite gestellt (Vorlagen, Links usw.). Das Angebot der verfügbar gemachten **Ressourcen** wird laufend aktualisiert und kann über die entsprechende Rubrik auf der Website des SSG (siehe Abbildung) oder direkt über den untenstehenden QR-Code angesteuert werden. Inhaltlich sind die Werkzeuge und Hilfsmittel in drei Pakete aufgeteilt: Allgemeines, Schwerpunkt IKZ und Schwerpunkt Digitalisierung.

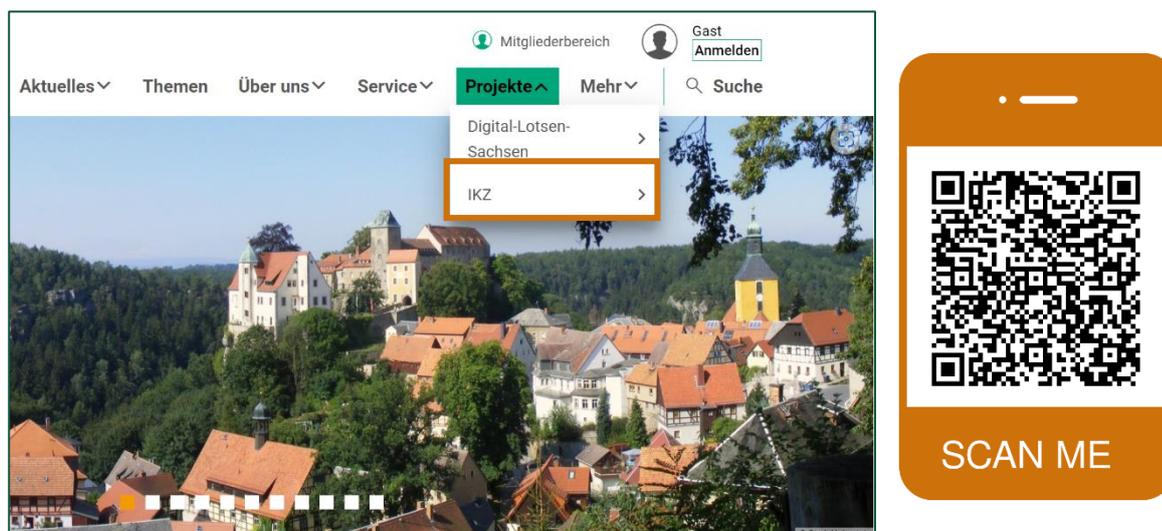


Abbildung 9: Werkzeuge und Ressourcen (Website und QR-Code)

Auftraggeber:

Servicestelle Interkommunale Zusammenarbeit beim
Sächsischen Städte- und Gemeindetag e. V., Dresden
Glacisstraße 3
01099 Dresden
Tel.: 0351 – 81 92 231
E-Mail: ikz@ssg-sachsen.de

Auftragnehmer:

B & P Management- und Kommunalberatung GmbH
Franklinstraße 22
01069 Dresden
Tel.: 0351 – 47 93 30-30
E-Mail: kanzlei@bup-kommunalberatung.de

Projektleitung:

Dr. Daniel Löffelmann, Peter Schulenkorf

Stellvertretende Projektleitung:

Eckart Hagenloch, David Schäfer

Autorenteam:

Dr. Daniel Löffelmann
Eckart Hagenloch
Andrea Reck

Peter Schulenkorf
David Günther

Projektzeitraum:

Februar bis August 2024

Stand:

August 2024

Hinweise:

Dieser Bericht einschließlich aller seiner Bestandteile ist urheberrechtlich geschützt.

Die in diesem Dokument und allen Begleitdokumenten enthaltenen Informationen wurden nach bestem Wissen und Gewissen unter Beachtung der Grundsätze guter wissenschaftlicher Praxis zusammengestellt. Die Autoren gehen davon aus, dass die Angaben in diesem Bericht aktuell, vollständig und korrekt sind, übernehmen jedoch für etwaige Fehler, ausdrücklich oder implizit, keine Gewähr.