

Digital souveräne Städte in NRW: Unsere Daten. Unsere Infrastruktur. Gemeinsame Verantwortung.

Positionspapier des Städtetages
Nordrhein-Westfalen



Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Hintergrund	4
2. Cloud und SaaS als weiße Ritter – oder als neues Problem?!	7
3. Digitale Souveränität als Selbstermächtigung der öffentlichen Hand	8
4. Die kommunale Perspektive: Wo stehen wir?	9
5. Ansatzpunkte für die Stärkung der digitalen Souveränität	11
6. Potenziale in NRW für mehr digitale Souveränität	13
7. Schlussfolgerung und Ausblick	15
Beschluss des Vorstandes des Städtetages Nordrhein-Westfalen zum vorliegenden Positionspapier	17



Digital souveräne Städte in NRW: Unsere Daten. Unsere Infrastruktur. Gemeinsame Verantwortung.

Positionspapier des Städtetages
Nordrhein-Westfalen

beschlossen vom Vorstand
am 9. September 2026 in Neuss

1. Einleitung und Hintergrund

Die kommunale Verwaltung steht unter hohem Handlungsdruck: Demografischer Wandel, Fachkräftemangel, steigende Anforderungen an IT-Sicherheit, Datenschutz und Resilienz sowie wachsende Erwartungen an digitale Leistungen und Herausforderungen der finanziellen Ausstattung sowie dem effizienten Ressourceneinsatz machen deutlich, dass Digitalisierung längst keine Option mehr, sondern Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der kommunalen Daseinsvorsorge ist. Gleichzeitig bestehen in zentralen Bereichen der IT und insbesondere bei Fachverfahren erhebliche Abhängigkeiten von einzelnen Anbietern. Dadurch geraten Steuerungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit, kurzfristige Transformationsmöglichkeit und langfristige Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand zunehmend unter Druck. Gleichstellungsaspekte sind dabei als Querschnittsthema der digitalen Transformation zu berücksichtigen.

Digitale Souveränität ist zugleich Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung im digitalen Zeitalter. Sie entscheidet darüber, ob Städte ihre Aufgaben nicht nur technisch funktionsfähig, sondern auch politisch selbstbestimmt, gemeinwohlorientiert und demokratisch legitimiert wahrnehmen können. Das Ziel ist daher nicht allein die Reduzierung von Anbieterabhängigkeiten, sondern die Sicherung kommunaler Gestaltungsfähigkeit in einer zunehmend digital geprägten Daseinsvorsorge. Diese Einordnung knüpft an das [Diskussionspapier des Deutschen Städtetages von 2020](#) an, das digitale Souveränität als Voraussetzung kommunaler Selbstbestimmung und Handlungsfähigkeit im digitalen Raum beschrieb. Sie bedeutet, digitale Infrastrukturen, Daten, Systeme und die damit verbundenen Abhängigkeiten so zu gestalten, dass Kommunen handlungsfähig bleiben, Wechseloptionen erhalten und technologische Entwicklungen aktiv steuern können. Die Beibehaltung heutiger IT-Architekturen und Anwendungen sowie Cloud- und SaaS-Lösungen ist dabei nicht ausgeschlossen, muss aber in eine strategische Architektur eingebettet werden, die Interoperabilität, Modularität und Exit-Fähigkeit gewährleistet. Hier sollte die kommunale Beschaffung die digitale Souveränität stärken und diese Anforderungen bereits in Vergaben und Verträgen konsequent verankern.

Das vorliegende Positionspapier bündelt die kommunale Sicht der Städte in NRW auf digitale Souveränität und versteht sich als Beitrag zur weiteren fachlichen und politischen Diskussion. Es nimmt daher die grundsätzlichen Überlegungen aus dem Papier des Städtetages aus dem Jahr 2020 auf und konkretisiert die kommunale Umsetzungsperspektive in NRW. Es benennt zentrale Anforderungen an Land, Bund und Marktakteure und zeigt die strukturellen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen auf, die für eine dauerhafte Sicherung kommunaler digitaler Handlungsfähigkeit erforderlich sind.

Für die kommunale Ebene selbst bedeutet dies, digitale Souveränität systematisch, solidarisch, mutig und gemeinschaftlich zu stärken. Zugleich braucht es auf Landes- und Bundesebene verbindliche Standards, stärkere Nachfragebündelung, gemeinsame Zielbilder und den konsequenten aktiven Aufbau souveräner Alternativen – in enger Zusammenarbeit mit den Kommunen. Nur so kann Digitalisierung dermaßen gestaltet werden, dass Kommunen ihre Aufgaben auch künftig eigenständig, verlässlich und resilient erfüllen können.

Souveränität wird als abgestuftes System verstanden, das staatliche, kommunale und digitale Souveränität umfasst. Daten- und Infrastruktursouveränität bilden dabei die zentralen Voraussetzungen für digitale Souveränität und prägen die Anforderungen an

kommunale digitale Souveränität (siehe Abbildung 1). Bereits das Städtetags-Diskussionspapier von 2020 beschreibt digitale Souveränität mehrdimensional – insbesondere entlang von Technologie, Daten, Governance und Kompetenzen. Das vorliegende Papier führt diese Perspektive weiter und ordnet sie in ein abgestuftes kommunales Souveränitätsmodell ein. Es fokussiert sich auf die organisatorischen und technischen Herausforderungen sowie Lösungsansätze kommunaler Infrastruktursouveränität.

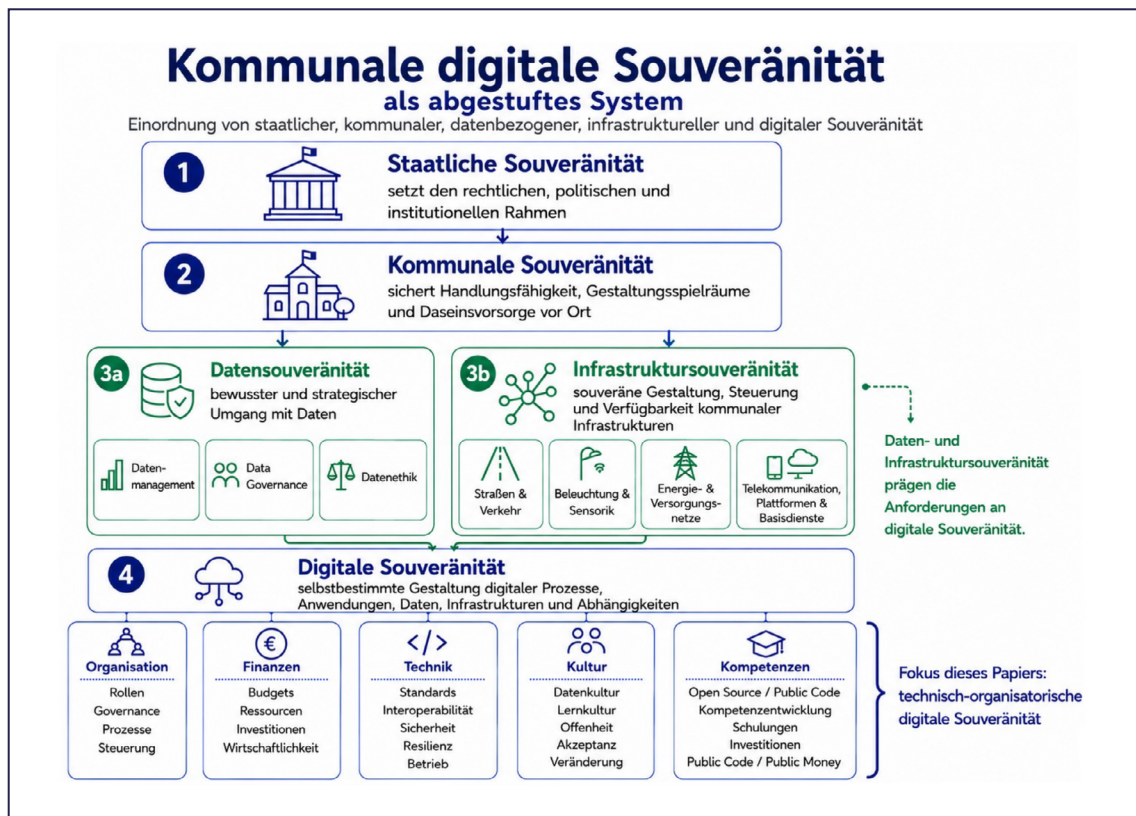


Abbildung: Einordnung kommunale digitale Souveränität (eigene Darstellung, erstellt mit KI)

Die Daseinsvorsorgeaufgabe der Kommunen hat sich erweitert: „Digitale Daseinsvorsorge ist eine staatliche Kernaufgabe“ [\(Bitkom, 2025\)](#) oder auch „eine Grunddienstleistung“ [\(Difu, 2024\)](#). Diese Aussagen verdeutlichen, welche Verantwortung mit der Verwendung digitaler Werkzeuge in der Verwaltungsarbeit einher geht. Digitale Souveränität – also „die Fähigkeiten und Möglichkeiten von Individuen und Institutionen, ihre Rolle(n) in der digitalen Welt selbstständig, selbstbestimmt und sicher ausüben zu können“ [\(IT-Planungsrat, 2020\)](#) – ist zwingende Voraussetzung, der staatlichen Verpflichtung zur Daseinsvorsorge verlässlich gerecht zu werden.

Doch die IT-Welt spiegelt das vielfach nicht wider: An vielen Stellen besteht eine vollkommene oder weitestgehende Abhängigkeit zu einzelnen Dienstleistern. So ist weitestgehend omnipräsent, dass im Bereich des Betriebssystems die Abhängigkeit von einem Dienstleister deutschlandweit dominant ist – aber häufig wird dabei vergessen, dass es auch im Bereich der kommunalen Fachanwendungen überwiegend nur einen oder wenige Anbieter von Lösungen gibt, die dabei auch häufig technologisch isoliert und veraltet sind; diese Marktsituation bremst Innovation und Wettbewerb. Der Deutsche Städtetag hat bereits 2020 darauf hingewiesen, dass Kommunen digitale Abhängigkeiten insbesondere dann

spüren, wenn Software nicht flexibel angepasst werden kann, nur durch bestimmte Hersteller bereitgestellt wird oder Systeme mangels passender Schnittstellen und fehlender Datenaustauschstandards nicht miteinander kommunizieren. „Digitale Souveränität“ ist somit ein Ziel, welches bereits jetzt wesentlichen strukturellen Herausforderungen unterliegt.

Diese Herausforderungen wiegen umso schwerer, da Kommunen derzeit unter einem erheblichen Transformationsdruck stehen: Unter verschärften Rahmenbedingungen infolge geopolitischer und gesellschaftlicher Entwicklungen muss ihre Handlungs- und Leistungsfähigkeit dauerhaft sichergestellt werden. Finanzielle Spielräume werden weiter begrenzt, während die Kosten für IT durch die Geschäftsmodelle vieler Lösungsanbieter bei notwendiger Durchdringung aller Arbeitsbereiche sowie durch Abhängigkeiten kontinuierlich steigen: Der von der Digitalisierung erhoffte Skalierungsgewinn verbleibt nicht im öffentlichen Sektor, sondern fast ausschließlich im Privatsektor. Der Fachkräftemangel, insbesondere im IT-Bereich, schränkt die Fähigkeit ein, Systeme in der kommunalen Familie zu betreiben oder sogar weiterzuentwickeln. Parallel dazu nehmen Anforderungen in den Bereichen IT-Sicherheit, Datenschutz und Resilienz deutlich zu. Hinzu kommt, dass fast durchgängig kommunale Kernprozesse und die Erfüllung von Pflichtaufgaben unmittelbar von funktionierenden digitalen Systemen abhängen und Ausfälle oder Einschränkungen unmittelbare Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der Verwaltung und das Vertrauen in diese haben. Die Gewährleistung digitaler Souveränität gewinnt damit nicht nur für die Funktionsfähigkeit der Verwaltung, sondern auch für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in digitale Verwaltungsleistungen an Bedeutung. Und dies zu Zeiten, in denen das Vertrauen in den Staat in der öffentlichen Wahrnehmung bereits einen Tiefpunkt erreicht hat (siehe u.a. [dbb, 2025](#), und [bpb, 2025](#)).

Die erfolgreiche digitale Transformation ist Voraussetzung für die Aufrechterhaltung zentraler Verwaltungsleistungen und die kommunale Daseinsvorsorge. Und ohne deutliche Fortschritte im Bereich digitale Souveränität wird diese nicht gelingen.

2. Cloud und SaaS als weiße Ritter – oder als neues Problem?!

Nunmehr erscheinen Cloud- und SaaS-Lösungen großer Anbieter als naheliegender Ausweg aus dem oben beschriebenen Dilemma. Sie ermöglichen eine schnelle Bereitstellung moderner Technologien wie Datenplattformen und Künstlicher Intelligenz, reduzieren den eigenen Betriebsaufwand und versprechen zunächst eine wirtschaftlich attraktive Lösung. Gerade für Kommunen mit begrenzten personellen Ressourcen bieten diese Modelle eine einfache Möglichkeit, notwendige Digitalisierungsschritte umzusetzen. Diese Vorteile sind real und haben maßgeblich dazu beigetragen, dass sich entsprechende Lösungen in der kommunalen IT-Landschaft zunehmend durchsetzen.

Eine rein auf diese kurzfristigen Vorteile ausgerichtete Betrachtung greift jedoch zu kurz. Mit der zunehmenden Nutzung cloudbasierter und proprietärer Lösungen entstehen strukturelle Abhängigkeiten, die sich erst mittel- bis langfristig voll auswirken. Kostenentwicklungen werden schwer kalkulierbar, da sie von den Preismodellen und strategischen Entscheidungen einzelner Anbieter abhängen. Gleichzeitig steigen die technischen und organisatorischen Aufwände für einen Wechsel erheblich, sodass bestehende Systeme faktisch nur mit großem Aufwand ersetzt werden können (Lock-In-Effekt). Damit wird die Entscheidungsfreiheit der Kommunen schrittweise eingeschränkt, ohne dass dies in der initialen Entscheidungssituation immer sichtbar ist.

Hinzu kommt, dass die Kontrolle über Daten, Prozesse und technische Rahmenbedingungen nicht in allen Fällen in ausreichendem Maße bei der öffentlichen Hand liegt. Insbesondere bei komplexen Cloud- und Plattformlösungen ist die Transparenz über Datenverarbeitung, Weiterverwendung und technische Abhängigkeiten begrenzt. Gleichzeitig können externe Faktoren wie geopolitische Entwicklungen, regulatorische Veränderungen oder Störungen im Betrieb zukünftig immer unmittelbarere Auswirkungen auf kommunale Leistungsfähigkeit haben. Die steigende Abhängigkeit von wenigen Anbietern erhöht damit nicht nur wirtschaftliche Risiken, sondern auch operationale und sicherheitsrelevante Verwundbarkeiten. Die Zielsetzung sollte daher nicht in der Vermeidung solcher Abhängigkeiten, sondern in deren bewusster Steuerung und Begrenzung durch geeignete Vertragsgestaltung, offene Standards und Exit-Strategien liegen.

3. Digitale Souveränität als Selbstermächtigung der öffentlichen Hand

Für das vorliegende Papier wird digitale Souveränität als strategische Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der öffentlichen Hand im digitalen Raum verstanden. Ausgangspunkt ist die vom Zentrum für Digitale Souveränität (ZenDiS) formulierte Definition.

„**Digitale Souveränität** bezeichnet die Fähigkeit von Organisationen – wie auch von Individuen und Staaten – ihre Rollen in der digitalen Welt selbstständig, selbstbestimmt und sicher ausüben zu können. Entscheidungen und Handlungen sollten jederzeit rechtskonform, sicher, nachhaltig und wirtschaftlich tragfähig zu gestalten und umzusetzen sein. Dazu gehören die bewusste Steuerung von Abhängigkeiten sowie die Sicherung von Reversibilität (Exit-Fähigkeit) wesentlicher digitaler Komponenten. Die Digitale Souveränität der Öffentlichen Verwaltung ist damit keine technische Nischenfrage, sondern Voraussetzung für Rechtsstaatlichkeit, Daseinsvorsorge und demokratische Resilienz im 21. Jahrhundert.“ (↗ [ZenDiS, 2026](#))

Ein weitgehend übereinstimmendes Begriffsverständnis findet sich im gemeinsamen deutsch-französischen Joint Paper zur digitalen Souveränität, das im Juni 2026 im Rahmen des Deutsch-Französischen Digitalrats veröffentlicht wurde (↗ [BMDS, 2026](#)). Die dort formulierte Definition greift dieselben Kernelemente auf. Beide Definitionen verstehen digitale Souveränität als die Fähigkeit, im digitalen Raum selbstbestimmt, sicher und eigenverantwortlich handeln und entscheiden zu können. Sie betonen zudem die Kontrolle über digitale Technologien und Prozesse sowie den bewussten Umgang mit technologischen Abhängigkeiten als wesentliche Voraussetzungen für die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Staat und Verwaltung.

Für Kommunen bedeutet digitale Souveränität insbesondere, digitale Technologien und Infrastrukturen selbstbestimmt einsetzen und weiterentwickeln zu können. Dazu gehört die Möglichkeit, Technologieanbieter zu wechseln, Systeme an veränderte Anforderungen anzupassen und eigene Anforderungen gegenüber Technologieanbietern wirksam durchzusetzen. Dazu gehört auch, dass alle Daten der Kommune gehören und zugänglich bleiben.

Grundlage hierfür ist eine souveräne digitale Infrastruktur. Sie schafft die Voraussetzungen für modernes Verwaltungshandeln und weitergehende Entwicklungen wie Smart-City-Anwendungen. Ohne eine tragfähige, steuerbare und interoperable IT-Infrastruktur lassen sich datengetriebene Anwendungen, vernetzte Prozesse und sektorübergreifende digitale Dienste weder verlässlich betreiben noch zukunftsfähig weiterentwickeln. Nicht immer stimmen diese Interessen mit den betriebswirtschaftlichen Interessen einzelner Technologieanbieter überein.

Eine zentrale Anforderung ist Interoperabilität. Systeme müssen so gestaltet sein, dass sie über standardisierte Schnittstellen und mittels einheitlicher, öffentlich zugänglicher und frei implementierbarer Datenaustauschstandards miteinander kommunizieren können, Daten austauschbar bleiben und einzelne Komponenten unabhängig voneinander weiterentwickelt oder ersetzt werden können (Modularität). Interoperabilität ist damit nicht nur eine technische Eigenschaft, sondern eine wesentliche Voraussetzung für Wettbewerb, Innovationsfähigkeit und die Vermeidung von Abhängigkeiten.

Vor diesem Hintergrund ist digitale Souveränität als grundlegende Voraussetzung erfolgreicher Digitalisierung zu verstehen. Nur wenn Kommunen ihre digitalen Abhängigkeiten kennen, bewerten und aktiv steuern können, sind sie in der Lage, ihre Aufgaben auch unter veränderten Rahmenbedingungen zuverlässig zu erfüllen und eine zukunftsfähige, resiliente und smarte Stadtentwicklung zu gestalten.

Angesichts des hohen Transformationsdrucks können bestehende Abhängigkeiten nicht von heute auf morgen aufgelöst werden. Entscheidend ist daher, Abhängigkeiten bewusst einzugehen, ihre Auswirkungen beherrschbar zu machen und ihre Steuerbarkeit schrittweise zu erhöhen. Dadurch entsteht ein Entwicklungspfad, auf dem heutige, nicht kontrollierbare Abhängigkeiten perspektivisch abgebaut und durch souverän gestaltbare Lösungen ersetzt werden können.

4. Die kommunale Perspektive: Wo stehen wir?

Trotz oder gerade wegen der beschriebenen Herausforderungen ist festzustellen, dass einige Kommunen bereits begonnen haben, ihre digitale Handlungsfähigkeit zu stärken. Diese Entwicklungen erfolgen häufig pragmatisch, aus konkreten Problemlagen heraus und nicht immer eingebettet in eine übergreifende Strategie digitaler Souveränität sowie nur teilweise mit Bestrebungen anderer Kommunen und staatlicher Ebenen verknüpft. Die nachteilige Zersplitterung als Marktnachfrager verursacht auch ein Ungleichgewicht zugunsten der Anbieter. Bisher gelingt es noch nicht, die kommunale Perspektive ausreichend zu bündeln und damit einheitlicher am Markt und bei konzeptionellen Überlegungen aufzutreten.

Ein zentraler Handlungsbedarf liegt daher in der weiteren Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Kommunen sowie zwischen Kommunen, Land und Bund. Kommunen bündeln zunehmend interkommunal Ressourcen, entwickeln gemeinsam Lösungen oder nutzen bestehende Systeme gemeinsam nach. Gleichzeitig wird Wissen geteilt, was insbesondere vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels an Bedeutung gewinnt. Dadurch entstehen Skaleneffekte, die sowohl wirtschaftliche Vorteile bieten als auch die Abhängigkeit von einzelnen Anbietern reduzieren können, doch die Durchschlagskraft ist auf Grund der Marktstruktur noch zu gering. Langjährig erprobt und bewährt hat sich dieser Ansatz z. B. in der Städtestatistik und in der Geoinformation: Werkzeuge und Know-how werden geteilt, Open-Source-Software erfolgreich eingesetzt.

Es gibt bereits Bereiche, in denen staatliche Akteure erfolgreich offenere und modularere Systeme einsetzen. Insbesondere im Umfeld von Geoinformationssystemen zeigt sich, dass standardisierte Schnittstellen und interoperable Architekturen zu mehr Flexibilität führen und die Integration unterschiedlicher Anwendungen erleichtern. Diese Beispiele verdeutlichen, dass Aspekte digitaler Souveränität nicht nur ein theoretisches Ziel sind, sondern praktisch umsetzbar und betrieblich beherrschbar sind. Aber auch, dass diese einen erheblichen zeitlichen Aufwand benötigt.

Auch die Nutzung von Open-Source-Software gewinnt an Bedeutung. Allerdings sollte berücksichtigt werden, dass auch Open-Source-Produkte Betriebs-, Unterstützungs-, Schulungs- und Weiterentwicklungsaufwände verursachen und nicht automatisch zu größerer Souveränität führen. Kommunen erproben und implementieren zunehmend entsprechende Lösungen, sowohl punktuell als auch im Rahmen größerer Initiativen. Initiativen wie openDesk zeigen, dass sich auf dieser Basis auch übergreifende Lösungen für den kommunalen Einsatz entwickeln lassen. In der Praxis stellen die Einbindung in Fachverfahren und Prozesse Anbieter und Verwaltungen noch vor Herausforderungen.

Parallel dazu setzen sich erste strategische Überlegungen zur Ausgestaltung einer souveränen IT-Architektur durch. Schließlich ist zu beobachten, dass das Thema digitale Souveränität selbst stärker in den Fokus rückt. Die bisherigen Bestrebungen zur digitalen Souveränität in Kommunen sind bislang häufig von einzelnen Personen abhängig, fragmentiert, nicht systematisch miteinander verknüpft und selten in eine übergreifende strategische Zielarchitektur eingebettet. Es gibt keine übergeordnete Kommunale Zielstruktur. Genau hier setzt der weitere Handlungsbedarf an: Bestehende Ansätze müssen weiter konsolidiert, skaliert und in einen gemeinsamen Rahmen überführt werden, um ihre volle Wirkung entfalten zu können.

5. Ansatzpunkte für die Stärkung der digitalen Souveränität

Digitale Souveränität entsteht nicht durch einzelne Technologieentscheidungen, sondern durch das bewusste Zusammenspiel von Architektur, Governance und Beschaffung.

Ein erster zentraler Schritt besteht darin, digitale Souveränität als eigenständiges Ziel in kommunalen Digitalstrategien zu verankern. Entscheidungen über IT-Systeme dürfen nicht isoliert getroffen werden, sondern müssen sich an klar definierten Zielbildern orientieren. Dazu gehört insbesondere die Festlegung einer Zielarchitektur, die hybride und modulare Ansätze berücksichtigt, kritische von weniger kritischen Komponenten unterscheidet und eine langfristige Steuerungsfähigkeit sicherstellt.

Eng damit verbunden ist die Notwendigkeit, Entscheidungen nachvollziehbar und vergleichbar zu machen. Digitale Souveränität muss konkret bewertet werden können. Kommunen sollten daher systematisch prüfen, inwieweit neue Lösungen Wechselmöglichkeiten eröffnen, interoperabel gestaltet sind, die Kontrolle über Daten gewährleisten und eine Einflussnahme auf Anbieter ermöglichen. Eine standardisierte Entscheidungsgrundlage – etwa in Form einer Checkliste oder eines Bewertungsrasters – kann dazu beitragen, diese Aspekte frühzeitig sichtbar zu machen und Fehlentscheidungen zu vermeiden. Hierbei kann z. B. auf den in Entwicklung befindlichen [Souveränitätscheck des ZenDiS](#) oder auf den der [Landeshauptstadt München und der Technischen Universität München](#) zurückgegriffen werden.

Ein besonderer Fokus muss auf den eingesetzten Fachverfahren liegen. Sie stellen in vielen Fällen den zentralen Engpass für digitale Souveränität dar, da sie häufig proprietär aufgebaut sind, technologisch veraltet, nur unzureichende Schnittstellen bieten und mit hohen Wechselkosten verbunden sind. Heute schon gelten diese als „Blackbox“ im Rahmen der Prozessautomatisierung. Kommunen sollten daher systematisch prüfen, inwieweit bestehende Verfahren austauschbar sind und bei Neuanschaffungen konsequent auf offene Schnittstellen und Datenaustauschstandards achten und diese einfordern. Ohne Fortschritte in diesem Bereich bleiben viele weitergehende Maßnahmen zur Stärkung digitaler Souveränität wirkungslos. Dabei sollte zunächst auf Verhandlungen mit den Anbietern der Fachverfahren gesetzt werden. Bleiben diese jedoch ohne ausreichende Wirkung, sollten auch entsprechende regulatorische Eingriffe möglich sein, um die staatliche Handlungsfähigkeit sicherzustellen. Hier könnten bspw. Standardausschreibungsbedingungen kommunenübergreifend wirken oder auch landes- und bundesrechtliche Vorgaben geschaffen werden.

Darüber hinaus ist es notwendig, die Fähigkeit zum Anbieterwechsel – im Sinne einer realistischen Exit-Option – von Beginn an mitzudenken. Jede wesentliche IT-Entscheidung sollte mit einem klaren Verständnis darüber getroffen werden, unter welchen Bedingungen ein Wechsel möglich ist, welche technischen und organisatorischen Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssen und welche Kosten damit verbunden sind. Ziel ist dabei nicht der kurzfristige Wechsel, sondern die Sicherstellung von Handlungsfähigkeit im Bedarfsfall.

Ein weiterer zentraler Aspekt ist die wirtschaftliche Bewertung digitaler Lösungen. Entscheidungen sollten nicht ausschließlich auf Basis von Lizenz- oder Einstiegskosten getroffen werden, sondern eine lebenszyklusorientierte Betrachtung umfassen. Dazu gehören neben den unmittelbaren Kosten auch Aufwände für Integration, Betrieb, Schulung, Sicherheit sowie insbesondere für Migration und einen möglichen Anbieterwechsel. Nur auf dieser Grundlage lässt sich die tatsächliche Wirtschaftlichkeit und damit die langfristige Steuerungsfähigkeit realistisch einschätzen.

Digitale Souveränität setzt zudem eigene Kompetenzen voraus. Kommunen müssen in der Lage sein, IT-Systeme nicht nur zu nutzen, sondern auch zu verstehen, zu steuern und weiterzuentwickeln. Dazu gehört sowohl technisches Wissen als auch strategische Kompetenz im Umgang mit Anbietern und Architekturen. Mit der zunehmenden Bedeutung von Künstlicher Intelligenz umfasst dies auch den Aufbau gemeinsamer kommunaler Infrastrukturen und entsprechender Kompetenzen. Ohne entsprechende Fähigkeiten besteht die Gefahr, dass Entscheidungen faktisch ausgelagert werden und die eigene Einflussnahme weiter abnimmt.

Sicherheit, Datenschutz und Business Continuity Management sind integrale Bestandteile digitaler Souveränität und dürfen nicht nachgelagert betrachtet werden. Sie müssen bereits bei der Auswahl und Gestaltung von Lösungen berücksichtigt werden. Insbesondere die Fähigkeit, auch bei Ausfällen oder Störungen zentrale Prozesse aufrechtzuerhalten oder kurzfristig alternative Betriebsmodelle zu aktivieren, ist ein wesentlicher Bestandteil kommunaler Handlungsfähigkeit.

Schließlich sollten Open-Source-Lösungen und offene Standards systematisch als Instrumente zur Stärkung digitaler Souveränität berücksichtigt werden. Sie ermöglichen eine höhere Transparenz, fördern Interoperabilität und können dazu beitragen, Abhängigkeiten zu reduzieren. Entscheidend ist dabei ein pragmatischer Einsatz, der sich an konkreten Anforderungen orientiert und bestehende Lösungen sinnvoll ergänzt.

Insgesamt erfordert die Stärkung digitaler Souveränität ein Umdenken in der Steuerung kommunaler IT: weg von isolierten Einzelentscheidungen hin zu einer ganzheitlichen Betrachtung von Abhängigkeiten, Risiken und Gestaltungsmöglichkeiten. Nur wenn diese Perspektive konsequent eingenommen wird, können Kommunen ihre digitale Infrastruktur so gestalten, dass sie auch langfristig handlungsfähig bleiben.

6. Potenziale in NRW für mehr digitale Souveränität

6.1. Stärkere Zusammenarbeit und Unterstützung

Die Stärkung digitaler Souveränität in NRW kann von einzelnen Kommunen nicht allein erreicht werden. Viele bestehende Abhängigkeiten sind strukturell bedingt und lassen sich nur durch koordinierte Maßnahmen auf Landesebene unter Einbindung der Kommunen wirksam adressieren. Es bedarf daher klarer Rahmenbedingungen, verbindlicher Standards und gezielter Unterstützung, um kommunale Handlungsfähigkeit nachhaltig zu sichern. Als Grundlage sollte eine landesweite IT-Inventur der eingesetzten Systeme – idealerweise entlang des Schichtenmodells des Deutschland-Stack – erfolgen. Das so gewonnene Systemwissen ermöglicht eine gezieltere Steuerung von Maßnahmen und Ressourcen. Dies bietet auch dem Land Chancen zentrale Regelungen und Maßnahmen (wie den IT-Check) wirkungsvoller und zielgerichteter zu adressieren. Darauf aufbauend können verbindliche Vorgaben zu Datenaustauschstandards, Interoperabilität und Wechselmöglichkeiten entwickelt werden. Insbesondere bei Fachverfahren besteht erheblicher Handlungsbedarf. Das Land sollte gemeinsam mit den Kommunen darauf hinwirken, dass offene Schnittstellen, Datenaustauschstandards und dokumentierte Integrationsmöglichkeiten verbindlicher Bestandteil von Beschaffung und Betrieb werden. Ohne solche Mindeststandards bleibt Systemaustausch die Ausnahme und digitale Souveränität faktisch eingeschränkt.

6.2. Nachfragebündelung: Zusammen mehr erreichen

Ein weiterer entscheidender Hebel liegt in der Bündelung kommunaler Nachfrage. Einzelne Kommunen haben gegenüber Technologieanbietern (ob für Fachverfahren, Cloud-Lösungen etc.) nur begrenzte Einflussmöglichkeiten: Vielfach fehlen standardisierte Schnittstellen oder Weiterentwicklung erfolgt nicht im Sinne der kommunalen Bedarfe. In koordinierten Strukturen, etwa über kommunale Einkaufsgemeinschaften, kann jedoch eine relevante Marktwirkung entstehen. Die Entwicklung gemeinsamer Zielarchitekturen, Musteranforderungen, Standardvertragswerke sowie koordinierter Beschaffungsstrategien kann die Position der Kommunen gegenüber Herstellern deutlich stärken und Doppelentwicklungen vermeiden. Um noch mehr Wirkung zu erreichen, sollte das Land diese Bündelungen aktiv unterstützen. Eine einheitlichere Marktposition kann dazu beitragen, dass kommunale Anforderungen geschlossen formuliert und gegenüber Anbietern, im Zweifel durch regulatorische Eingriffe, durchgesetzt werden können. Als Beispiel kann hier die Prüfpflicht der gpaNRW im Zusammenhang mit Finanzverfahren gewertet werden.

6.3. Alternatives IT-Ökosystem gemeinsam entwickeln und erproben

Der gezielte Aufbau eines alternativen, souveränen IT-Ökosystems sollte durch eine Arbeitsgemeinschaft auf Augenhöhe zwischen dem Land NRW und den Kommunen gesteuert werden. Der Markt stellt derzeit nur unzureichend steuerbare, transparente und austauschbare Lösungen für die öffentliche Verwaltung bereit. Daher sollte das Land gemeinsam mit den Kommunen den Aufbau modularer, interoperabler und offener Alternativen („Produkt B“) aktiv fördern. Bestehende Initiativen wie openDesk oder souveräne Cloud-Infrastrukturen bieten hierfür bereits eine Grundlage. Das Land sollte ihre Einführung, Nutzung und Verbreitung in Kommunen und Landesbehörden aktiv unterstützen. Dabei sind

neben technischen Voraussetzungen auch Maßnahmen des Change-Managements erforderlich. Um Vorbehalte gegenüber neuen Lösungen abzubauen und Praxiserfahrungen zu sammeln, sollten Pilotierungen, Teststellungen und der Austausch von Erfahrungen gezielt gefördert werden. Ein positives Beispiel hierfür ist die während der Corona-Pandemie vom Land NRW und ausgewählten Modellkommunen gemeinsam entwickelte Open-Source-Standardschnittstelle IRIS für die Gesundheitsämter.

6.4. Deutschland-Stack: Gemeinsame Struktur statt Anwendungschaos

Bei Entwicklung und Aufbau des Deutschland-Stacks sollten alle regulatorischen Anforderungen inkl. EU-Recht und Vorgaben (z. B. Paket zur technologischen Souveränität) beachtet und umgesetzt werden. Hierfür ist es strukturell erforderlich, dass das Land NRW im Sinne der Kommunen proaktiv gestaltend gegenüber dem Bund im IT-Planungsrat wirkt. Ein Ziel der Mitwirkung am Deutschland-Stack soll die Sicherstellung der Bereitstellung von Schnittstellen und notwendigen Dokumentation sowie der Verhinderung von Parallelentwicklungen sein. So zeigt die Ankündigung der „DeutschlandApp“, dass die bestehende Realität in den Kommunen bisher teils ausgeblendet wird. Anstatt auf Interoperabilität und Bereitstellung zentral nutzbarer Komponenten für bestehende kommunale Angebote zu setzen, droht die Entwicklung eines konkurrierenden Angebots ohne klare Anbindung an die kommunale Ebene.

6.5. Finanzielle Bedarfe: Digitale Souveränität kostet Geld

Neben strukturellen und organisatorischen Maßnahmen ist auch eine gezielte finanzielle Unterstützung erforderlich. Die Transformation bestehender IT-Landschaften, der Aufbau alternativer Strukturen sowie die Qualifizierung der Beschäftigten werden erhebliche Investitionen erfordern. Ohne eine nachhaltige finanzielle Unterstützung durch Bund und Land besteht die Gefahr, dass das Ziel digitaler Souveränität zwar politisch unterstützt wird, in der kommunalen Praxis jedoch nur eingeschränkt umgesetzt werden kann. Der Bund und das Land sollte daher im Rahmen ihrer Finanzierungsverantwortung ausreichend Mittel für die Kommunen bereitstellen, damit diese Transformation, Migration, den Aufbau und den dauerhaften Betrieb alternativer Lösungen gemäß Deutschland-Stack eigenverantwortlich umsetzen können.

6.6. Kompetenzaufbau: Digitalkompetenz auf allen Ebenen

Bereits das Diskussionspapier des Deutschen Städtetages von 2020 betont, dass digitale Unabhängigkeit ohne entsprechende Kompetenzen der Menschen in den Verwaltungen nicht erreichbar ist. Gerade bei Open Source und Public Code folgt daraus ein erheblicher Qualifizierungsbedarf: Beschäftigte müssen neue Lösungen nicht nur bedienen, sondern ihre Funktionsweise, Einsatzgrenzen und strategische Bedeutung verstehen können. Digitale Souveränität setzt voraus, dass Kommunen über das notwendige Wissen und die Fähigkeiten verfügen, Konzepte und Strategien zu bewerten, Systeme zu beurteilen und zu steuern und weiterzuentwickeln. Das Land sollte daher den systematischen Wissenstransfer zwischen Kommunen unterstützen, etwa durch zentrale Anlaufstellen.

6.7. Standards und Vereinfachung als Voraussetzung für digitale Souveränität

Insgesamt kommt dem Land eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen zu. Ohne verbindliche Standards, koordinierte Marktgestaltung und Einbringung, gezielte Förderung und den Aufbau gemeinsamer Strukturen wird es nicht gelingen, digitale Souveränität flächendeckend zu erreichen. Ziel muss es daher sein, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Land und Kommunen gemeinsam ihre digitale Infrastruktur eigenständig, wirtschaftlich und langfristig handlungsfähig gestalten können. Es ist ganz im Sinne der Entbürokratisierungsbestrebungen der Bundesregierung auch darauf zu achten, Digitalisierung nicht als Allheilmittel für komplizierte Verfahren gedacht wird, sondern bereits bei der Novellierung bestehender und der Erarbeitung neuer Gesetze und Regelungen auf möglichst einfache, leicht digital umsetzbare Prozesse geachtet wird.

6.8. Ganzheitlichen Wirkungsrahmen schaffen – unabhängig von der Herkunft der Anbieter

Die derzeitige öffentliche Diskussion fokussiert sich mit Blick auf die digitale Souveränität sehr stark auf geopolitische Entwicklungen. Die häufig vor dem Hintergrund der Themen Datenschutz und Marktmacht diskutierte Abhängigkeit von großen, vor allem US-amerikanischen Anbietern, ist in der Tat ein Problem. Ebenso gefährden jedoch auch europäische Anbieter durch ihr Marktverhalten und die direkte Abhängigkeit der Verwaltung zu diesen Lösungen die notwendige wirtschaftliche Digitalisierung. Veränderungen im Bereich der Lizenzkosten, kostenpflichtige gesetzlich bedingte Updates oder auch die faktische Abführung einer „Digitalen Dividende“ durch gestiegene Wartungskosten an die Hersteller sind dabei einige Beispiele.

7. Schlussfolgerung und Ausblick

Die Digitalisierung der kommunalen Verwaltung ist unumkehrbar und notwendig. Sie eröffnet erhebliche Potenziale für Effizienz, Servicequalität und neue Formen der Zusammenarbeit. Gleichzeitig verändert sie jedoch grundlegend die Voraussetzungen, unter denen Verwaltung handelt. Digitale Infrastrukturen werden zunehmend zur kritischen Grundlage staatlicher Leistungsfähigkeit. Damit rückt die Frage in den Mittelpunkt, unter welchen Bedingungen diese Infrastrukturen gestaltet, betrieben und weiterentwickelt werden.

Digitale Souveränität ist in diesem Kontext kein abstraktes Leitbild, sondern eine konkrete Voraussetzung für verlässliches Verwaltungshandeln. Sie entscheidet darüber, ob Kommunen ihre Aufgaben auch unter veränderten technischen, wirtschaftlichen oder geopolitischen Rahmenbedingungen eigenständig erfüllen können. Ohne ausreichende Steuerungsfähigkeit über Systeme, Daten und Abhängigkeiten besteht die Gefahr, dass sich Handlungsspielräume schrittweise verengen und zentrale Entscheidungen faktisch ausgelagert werden.

Die vorliegenden Ausführungen machen deutlich, dass die Grundlagen für mehr digitale Souveränität bereits vorhanden sind, jedoch bislang nicht konsequent genutzt werden. Einzelne Initiativen, technische Ansätze und Kooperationsmodelle zeigen, dass alternative Wege möglich sind. Gleichzeitig wird sichtbar, dass es an Verbindlichkeit, Skalierung und strategischer Einbettung fehlt. Digitale Souveränität entsteht nicht durch punktuelle Maßnahmen, sondern durch ein abgestimmtes Vorgehen über alle Ebenen hinweg.

Für die Kommunen bedeutet dies, ihre Rolle aktiver zu definieren und digitale Entscheidungen stärker an langfristigen Kriterien auszurichten. Für das Land ergibt sich die Aufgabe, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, Standards zu setzen und die Entwicklung tragfähiger Alternativen zu unterstützen. Nur im Zusammenspiel beider Ebenen kann in NRW eine digitale Infrastruktur entstehen, die sowohl leistungsfähig als auch steuerbar ist.

Die zentrale Herausforderung besteht darin, kurzfristige Effizienzgewinne und langfristige Handlungsfähigkeit in Einklang zu bringen. Cloud- und SaaS-Lösungen werden dabei weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Entscheidend ist jedoch, dass ihre Nutzung eingebettet ist in eine klare strategische Perspektive, die Wechselmöglichkeiten, Interoperabilität und Kontrolle systematisch berücksichtigt.

Digitale Souveränität ist damit kein einmal erreichter Zustand, sondern ein fortlaufender Prozess. Sie muss kontinuierlich überprüft, weiterentwickelt und an neue Rahmenbedingungen angepasst werden. Der Aufbau einer souveränen digitalen Infrastruktur ist eine langfristige Aufgabe, die technisches, organisatorisches und politisches Handeln gleichermaßen erfordert.

Im Ergebnis geht es nicht um die Frage, ob Digitalisierung stattfindet, sondern unter welchen Bedingungen sie gestaltet wird. Kommunale Handlungsfähigkeit im digitalen Raum entsteht dort, wo Abhängigkeiten bewusst gesteuert, Alternativen aufgebaut und Gestaltungsspielräume aktiv genutzt werden. Digitale Souveränität ist somit die Grundlage dafür, dass Kommunen auch in einer zunehmend digitalisierten Welt ihre Aufgaben eigenständig, verlässlich und zukunftsfähig erfüllen können.

Digitale Souveränität braucht deshalb neben Technik und Steuerung auch ein politisches Leitbild – wie im Papier des Städtetages von 2020 bereits formuliert: Sie muss solidarisch gedacht werden, weil einzelne Kommunen strukturelle Abhängigkeiten nicht allein auflösen können. Sie muss gemeinsam gestaltet werden, weil digitale Stadtentwicklung nur im Zusammenspiel von Verwaltung, Politik, kommunalen Unternehmen, Zivilgesellschaft und Marktakteuren gelingt. Und sie muss mutig verfolgt werden, weil der Aufbau souveräner Alternativen Experimentierräume, Fehlerkultur und die Bereitschaft erfordert, eingetretene Pfade zu verlassen.

Beschluss des Vorstandes des Städtetages Nordrhein-Westfalen zum vorliegenden Positionspapier

1. Der Vorstand erkennt an, dass die Sicherung der digitalen Souveränität eine wesentliche Voraussetzung für die langfristige Handlungs-, Leistungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommunen darstellt. Nur wenn Kommunen ihre digitalen Infrastrukturen, Daten und IT-Systeme strategisch steuern sowie Abhängigkeiten wirksam begrenzen können, ist eine verlässliche, resiliente und gemeinwohlorientierte digitale Daseinsvorsorge gewährleistet.
2. Der Vorstand unterstützt die im Positionspapier formulierten Handlungsbedarfe und fordert den Bund und das Land NRW auf, die erforderlichen technischen, rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen zu schaffen, um die digitale Souveränität der Kommunen nachhaltig zu stärken. Hierzu gehören insbesondere verbindliche Standards, interoperable IT-Strukturen, die Förderung souveräner Alternativen sowie eine stärkere Bündelung kommunaler Interessen.
3. Der Vorstand nimmt das vorliegende Positionspapier zustimmend zur Kenntnis und unterstützt die darin formulierten Forderungen.

**Herausgeber**

Städtetag Nordrhein-Westfalen,
Köln, Oktober 2026

Autorinnen und Autoren

Dr. René Lindner, Städtetag NRW
David Arndt, Regionalverband Ruhr
Kira Brings, Stadt Mönchengladbach
Sandra Causemann, Stadt Gütersloh
Nils Gerken, Alexander Osterhold, Stadt Solingen
Sven Hense, Stadt Bonn
Markus Lewitzki, Stadt Krefeld
Ludmilla Middeke, Stadt Bielefeld
Julius Molitor, Stadt Leverkusen
Boris van Benthem, Thong Lai, Stadt Oberhausen

Unter Mitwirkung des Arbeitskreises Digitalisierung
des Städtetages NRW.

Publikationsbetreuung

Tobias Fricke

Satz und Layout: Kerstin John

Titelabbildung: KI-generiert

ISBN: 978-3-921784-55-6