

Zwischen Linie, Stab und CDO: Formale Institutionalisierung der Digitalisierung in deutschen Landkreisen

Stephan Jarvers

Zusammenfassung: Der Beitrag untersucht, wie Digitalisierungsaufgaben in deutschen Landkreisen organisatorisch verankert werden und welche Muster formaler Institutionalisierung sich dabei identifizieren lassen. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass Digitalisierung nicht nur technologische, sondern auch organisatorische Anpassungen öffentlicher Verwaltungen erfordert. Auf Grundlage einer Vollerhebung aller 294 deutschen Landkreise analysiert der Beitrag Organigramme, Verwaltungsgliederungspläne und ergänzende Webinformationen. Im Mittelpunkt stehen Bezeichnungen digitaler Organisationseinheiten, Organisationsformen, Aufgabenbündelungen, exponierte Rollen sowie regionale Unterschiede. Die Ergebnisse zeigen, dass Digitalisierung in Landkreisen zwar formal sichtbar wird, jedoch überwiegend in bestehende Linien-, IT- und Querschnittsstrukturen eingebettet ist. Eigenständige oder verselbstständigte Digitalisierungseinheiten bleiben selten. Stabsstellen und exponierte Rollen wie Chief Digital Officers, Chief Information Officers oder Digitalisierungsbeauftragte erhöhen die Sichtbarkeit des Themenfeldes, gehen aber nicht zwingend mit formaler Leitungsverantwortung einher. Der Beitrag zeigt damit, dass digitale Transformation in Landkreisen weniger als organisatorische Disruption erscheint, sondern vor allem als inkrementelle bürokratische Integration digitaler Aufgaben in bestehende Verwaltungsstrukturen.

Schlagwörter: Verwaltungsdigitalisierung, Landkreise, Institution, Organisationsstrukturen, Bürokratie

Between Line Management, Staff, and the CDO: Formal Institutionalization of Digitalization in German Counties

Abstract: This article examines how digitalization tasks are organizationally embedded in German counties and which patterns of formal institutionalization can be identified. It argues that digitalization requires not only technological but also organizational adaptation in public administration. Based on a complete survey of all 294 German counties, the article analyzes organizational charts, administrative structure plans, and supplementary web-based information. The analysis focuses on labels of digital organizational units, organizational forms, task bundling, exposed roles, and regional variation. The findings show that digitalization becomes formally visible in county administrations but is predominantly embedded in existing line, IT, and cross-sectional structures. Independent or organizationally autonomous digitalization units remain rare. Staff units and exposed roles increase visibility but do not necessarily entail formal managerial authority. The article shows that digital transformation in German counties appears less as organizational disruption than as incremental bureaucratic integration.

Keywords: E-Government, counties, institution, organisational structures, bureaucracy

1 Einleitung

Die digitale Transformation hat sich zu einem multidimensionalen Prozess entwickelt, der technologische Adaption mit organisationaler Neugestaltung verknüpft (Verhoef et al., 2021; Vial, 2019). Neue Technologien verändern die Bedingungen der Leistungserbringung und greifen zugleich in interne Prozesse und Strukturen ein (Haug et al., 2023). Gerade für bürokratische Organisationen ist dies folgenreich, weil digitale Vorhaben etablierte Gewissheiten der Zuständigkeitszuordnung und Hierarchieverortung infrage stellen (Funke, 2022; Klenk et al., 2025; Weiß, 2025). Solche Spannungen werden organisatorisch adressiert, indem Verantwortlichkeiten neu zugeschnitten oder an bestehende Strukturen angeschlossen werden (Schulte-Zurhausen, 2014; Vahs, 2023). Damit rückt die Frage in den Mittelpunkt, wie Anforderungen der Digitalisierung innerhalb öffentlicher Verwaltungen in organisatorische Strukturen übersetzt werden (Janowski, 2015; Mergel et al., 2019).

Für Deutschland wird der Digitalisierung in den über 11.000 Kommunen, die einen wesentlichen Teil der Leistungen für Bürgerinnen und Bürger erbringen, eine besondere Bedeutung zugesprochen (Bogumil & Jann, 2020; Statistisches Bundesamt, 2025). Während Digitalisierung zunächst vor allem über die Einführung neuer IT-Lösungen vorangetrieben wurde, zeigen sich zunehmend auch organisationale Anpassungen in kommunalen Strukturen (Klenk et al., 2025; Kuder & Manteuffel, 2024; Marienfeldt et al., 2024). Dazu zählen etwa neue Organisationseinheiten oder Positionen wie der Chief Digital Officer (CDO), der die digitalen Aufgaben koordiniert und diesem Thema organisatorische Sichtbarkeit verleiht (Initiative Stadt.Land.Digital & WIK-Consult GmbH, 2022; Institut für Innovation und Technik & Deutscher Städte- und Gemeindebund [DStGB], 2025; Lemmer & Niehaves, 2020). In der Literatur werden diese Strukturen als mögliches Indiz dafür herangezogen, dass Digitalisierung vielerorts nicht mehr primär als temporäre Aufgabe gilt, sondern organisatorisch dauerhaft verankert wird (Kuder & Manteuffel, 2024; Kühler et al., 2025; Marienfeldt et al., 2024; Schachtner, 2023).

Dabei vollzieht sich organisatorischer Wandel in Kommunalverwaltungen unter Bedingungen, die durch normative Bindungen, politische Einflussbeziehungen und bürokratisch-administrative Kulturen geprägt sind (Bogumil & Jann, 2020; Funke, 2022; Weiß, 2025; Wirtz & Kubin, 2021). Trotz dieser Dynamik ist bislang nur begrenzt systematisch untersucht worden, wie digitale Zuständigkeiten in Kommunalverwaltungen formal verankert werden, welche Struktur- und Rollenlösungen dabei dominieren und wie stark sich diese Ausprägungen zwischen einzelnen Gebietskörperschaften unterscheiden (Kuder & Manteuffel, 2024; Vellani, 2025; Vellani & Kuhlmann, 2024). Insbesondere für Landkreise als zentrale Akteure kommunaler Aufgabenerfüllung liegen im Kontext der Verwaltungsdigitalisierung kaum Übersichten vor, die Organisationslösungen auf der Ebene formaler Strukturen vergleichen (Klenk et al., 2025).

Der Beitrag setzt hier an und untersucht die organisatorische Verankerung digitaler Aufgaben in deutschen Landkreisen als Muster formaler Institutionalisierung. In diesem Zusammenhang wird Institutionalisierung als formale Verstetigung digitaler Aufgaben in Zuständigkeiten, Organisationseinheiten, Rollen und Koordinationsbezügen verstanden (Tolbert & Zucker, 1996). In Anlehnung an institutionentheoretische Arbeiten zu formaler Struktur und Institutionalisierung richtet sich der Blick damit auf jene organisatorischen