

# Digitaler Leitfaden für hessische Kommunen

Werden aktuelle Steuerungsmängel durch die Digitalisierung behoben?

(BS/Dr. Ulrich Keilmann) Eine Legaldefinition des Begriffes "Digitalisierung" gibt es nicht. Für die Kommunen bedeutet er aber zweifellos, Technologien einzusetzen, die helfen, ihre Leistungen effektiver und effizienter zu erbringen. Dabei wird deutlich, dass Digitalisierung an sich keine Wunder, gleichwohl punktuell Verbesserungsmöglichkeiten hervorrufen kann.



Dr. Ulrich Keilmann ist Leiter der Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen.

Foto: BS/privat

Aufgrund der Bedeutung dieses Themas setzt sich der Hessische Rechnungshof aktuell in der 213. Vergleichenden Prüfung mit dem Thema Digitalisierung auseinander. Der Stand der Digitalisierung von 12 hessischen Städten und Gemeinden steht hierbei im Fokus. Ziel ist es, einen digitalen Leitfaden für Kommunen zu entwickeln. Schwerpunkte liegen u. a. auf den Verwaltungsabläufen mit Dienstleistungscharakter sowie dem Standesamtswesen. Ein "Haushalt 4.0" bzw. "digitale Instrumente für mehr Transparenz und bessere Steuerung kommunaler Finanzen" – wie es das Fachforum im Themenkanal Digitaler Haushalt auf dem Digitalen Staat fokussiert – sind vielfach noch Zukunftsmusik. Vielmehr zeigt die Prüfungserfahrung der Überörtlichen Prüfung, dass bereits aktuelle Steuerungsformen kommunaler Finanzen nicht oder nur unzureichend genutzt werden:

- Kosten- und Leistungsrechnung sind leider oft mangelhaft,
- die interne Leistungsverrechnung ist nur gering oder überhaupt nicht ausgeprägt,
- gegen den "Vorherigkeitsgrundsatz" wird immer wieder verstoßen,

Ziele und Kennzahlen zu einzelnen Produkten werden selten als Steuerungselemente verstanden oder gar genutzt, Jahresabschlüsse und geschweige denn Gesamtabschlüsse werden viel zu spät erstellt. Natürlich gibt es einige Kommunen, die all diese klassischen Formen der Haushaltssteuerung bereits ausgiebig in der kommunalen Praxis leben (und eventuell sogar lieben?). Die Mehrheit der Kommunen hat zumindest in einigen dieser Punkte – selbst im Offline-Modus – noch deutlichen Verbesserungsbedarf. Schritt für Schritt zur Digitalen Kommune heißt ein brandaktuelles Projekt der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

(KGSt). Getreu dieser Bezeichnung sollten Kommunen die Steuerung ihrer Finanzen angehen: Erst die aufgezeigten Herausforderungen meistern, dann durch Digitalisierung mit

ihren vielfältigen Möglichkeiten die weitere Optimierung angehen. Bei alledem dürfen die Interessen und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger nicht vergessen werden. Vielmehr sollten deren Bedarfe und konkrete Nachfragen viel stärker sowohl in den Fokus der Weiterentwicklung eines "Haushalts 4.0" integriert als auch in das Verwaltungshandeln und in die Angebote an die Bürger eingebunden werden. Idealerweise sollten sich die beiden Interessen ergänzen. Mehr Transparenz und eine effektivere und effizientere Ressourcennutzung durch bessere Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten sind – wie das Fachforenprogramm "Digitaler Haushalt" im Behörden Spiegel beworben wurde – lobenswerte Ziele.

# Nachhaltigere Tragfähigkeit für EU-Haushalte?

Rechnungslegung soll europaweit vereinheitlicht werden

(BS/Dr. Birgit Frischmuth) Auf EU-Ebene wird intensiv an Europäischen Standards für die Rechnungslegung des öffentlichen Sektors gearbeitet. Das Ziel der EU sind einheitliche und verbindliche europäische Vorgaben für eine Verbesserung der statistischen Daten. Die EU-Kommission setzt dabei eindeutig auf eine doppelte Rechnungslegung. Die zu erarbeitenden Standards für diesen Zweck sollen sich eng an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) orientieren. Die Projektverantwortlichen auf EU-Ebene sind überzeugt, dass so mehr nachhaltige Tragfähigkeit für die öffentlichen Haushalte in Europa erreicht werden könne.



Dr. Birgit Frischmuth ist Hauptreferentin des Deutschen Städtetages.

Foto: BS/Dombrowsky

In Deutschland überwiegt eindeutig Skepsis, ob dieser eingeschlagene Weg richtig ist. Das Hauptargument, in dem sich der Skeptiker unter den Kameralisten wie auch den Doppikern gleichermaßen treffen, ist: Diese Reform wird zu hohen zusätzlichen einmaligen und laufenden Kosten für den öffentlichen Sektor in Deutschland führen. Für die überwiegend doppisch buchenden Kommunen ist ebenfalls Aufwand, aber kein unmittelbarer Nutzen aus EPSAS zu erwarten. Wird es gelingen, das deutsche Handelsgesetzbuch als Referenz für die öffentliche Rechnungslegung in Europa durchzusetzen? Das ist eher unwahrscheinlich. Auch der Bundesrechnungshof verwies in seinem jüngsten Bericht darauf, dass die EU-Kommission seit Jahren die freiwillige Einführung von IPSAS in Mitgliedsstaaten finanziell fördert und damit eine Entscheidung praktisch vorweg nimmt. Noch stellt allerdings nicht fest, wie die EPSAS im Unterschied zu den IPSAS konkret formuliert sein werden. Daraus ergibt sich: Will man IPSAS verhindern, muss man EPSAS gestalten. Eine vertiefte inhaltliche Auseinandersetzung mit den angelsächsisch geprägten IPSAS ist wesentliche Bedingung für

eine fundierte Wertung. Inzwischen gibt es in Deutschland auch eine entsprechende sensibilisierte Fachöffentlichkeit. Das damit verfügbare Know-how sollte bei der Positionsfindung der deutschen Verhandlungsführer in Sachen EPSAS maßgeblich sein. Dabei kann ein "Proof-of-Concept" zu den Umsetzungsmöglichkeiten von EPSAS für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) zugegriffen werden. Zudem hat das Hessische Ministerium der Finanzen eine "Studie zur Umstellung eines doppischen Rechnungswesens auf einheitliche europäische Rechnungslegungsstandards" am Beispiel des Bundeslandes Hessen veröffentlicht. Die aktuelle Rechnungslegung des Landes Hessen und der FHH erfolgt nach den Standards der staatlichen Doppik. Eine alleinige Spiegelung der EPSAS-Vorschläge an der staatlichen Doppik ist jedoch nicht ausreichend. Die nun seit Jahren praktizierten Regelungen kommunaler Doppik und die damit verbundenen Erfahrungen müssen ebenso einbezogen werden. Konsequenzen einer

Umstellung der öffentlichen Rechnungslegung auf IPSAS können aus Studien am Beispiel einzelner Städte (wie Münster, Hildesheim, Leverkusen) abgelesen werden. Noch bestehen Optionen, die Kosten einer Umstellung auf EPSAS einzugrenzen und auch deutsche Erfahrungen in die Auslegung europäischer Standards für die öffentliche Rechnungslegung einzubringen. Der Bund und die Länder sollten im eigenen Interesse diese Chance nutzen. Die Verantwortung für die Konsolidierung der nationalen Gesprächspositionen liegt beim Bund und den Ländern. Tatsächlich machte die letzte Bundesregierung von bestehenden Angeboten zum Dialog wenig Gebrauch. So ist es nicht überraschend, dass auch der Bundesrat an die Bundesregierung die Forderung gerichtet hat, zumindest für alle Kosten durch EPSAS aufzukommen.

## MELDUNG

### Bedarf an offeneren Strukturen in der Verwaltung

(BS/wim) Damit Start-ups und Öffentlicher Dienst öfter zusammenfinden, müssen laut einer Studie der Hertie School of Governance noch einige Abläufe der Behörden sinnvoll über-

arbeitet werden. So müssten Vergabeverfahren beschleunigt werden und die in Ausschreibungen geforderten Referenzen angepasst werden. Die Studie empfiehlt, Start-ups stattdes-

sen durch Zertifizierungen vertrauenswürdig zu machen. Generell fordert die Studie vor allem mehr Interaktion zwischen beiden Seiten, um sich besser kennenzulernen.

## Arbeit 4.0: Alle Räder stehen still...

...solange die Verwaltung nicht weiß, wohin sie will

(BS/ab) Industrie 4.0, Arbeit 4.0, Lebenswelt 4.0 im Zeichen der Digitalisierung – Schlagwörter, die durch die Medien und Diskurse geistern, aber schwer zu greifen sind. Es sind Ideen von einer Zukunft, über deren Gestaltung diskutiert wird. Kann dies eine Chance für die Verwaltungen sein, sich in den Diskurs einzubringen und zum Treiber von Arbeit 4.0 zu werden?

Arbeit 4.0 beinhaltet nicht nur, wie die zukünftige Produktion, der Arbeitsplatz und die Arbeitsumgebung aussehen werden, sondern auch einen kulturellen Wandel dahingehend, wie "gutes Arbeiten" und berufliche Sicherheit in einer schneller werdenden Welt gestaltet werden können. Gleichmaßen spielt darin die "digitale Ethik" eine Rolle, die Work-Life-Balance und Familienvereinbarkeit. Denn alle Lebensbereiche werden betroffen sein. Auf der einen Seite steht die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, wenn autonomes Fahren Berufe wie Taxi- und Busfahrer hinterfragen lässt. Auf der anderen Seite bedeutet die Technologie Erleichterungen. Roboter helfen Krankenpflegern in ersten Projekten, die Patienten anzuheben und damit physische Belastung zu schmälern. Dann bleibt noch der Öffentliche Dienst, gezeichnet durch Sicherheit, aber auch Personalnot, die nicht nur die IT-Fachkräfte

betrifft, sondern gleichermaßen die Verwaltungsfachangestellten. Öffentlich wird dieser mit Behäbigkeit und starren Strukturen assoziiert. Ein Bildnis, welches es schwierig macht, junge Menschen zu gewinnen. E-Rechnungen, digitale Dienstleistungen mittels Portalverbund, E-Akte und die E-Geburt sind nicht nur Angebote, die für den Bürger attraktiv sind, sondern sie entlasten durch optimierte, digitale Prozesse auch die Mitarbeiter. Die Digitalisierung mit der damit einhergehenden Arbeit 4.0 kann der Verwaltung helfen, sich selbst neu zu gestalten und somit auch als Vorreiter zu agieren. Home-Office-Möglichkeiten, flexible Arbeitszeiten und Vertrauensbasis werden oft erwähnt, aber vielfach noch nicht gelebt. "Aber ein voll digitaler Arbeitsplatz mit maximaler Flexibilität ist bereits Wirklichkeit und kein Pilotprojekt. Zudem sind die Mitarbeiter damit hochzufrieden", so IT-Leiter Stephan

Grosser vom Landratsamt Weilheim-Schongau. Aber daneben spielen noch die Personalgewinnung, die Ausbildung und die Weiterbildung entscheidende Rollen. "Die Verwaltung in Deutschland wird seit 30 Jahren digitalisiert. Nur geschah dies nicht stringent und zentral", äußerte sich Dr. Helge Braun, Staatsminister im Bundeskanzleramt, zur Digitalisierung. In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, wenn die Behörden sich gemeinsam austauschen, wie Personal gewonnen werden kann und wie die zukünftige Ausbildung auszuformen hat, um dem digitalen Wandel gerecht zu werden. Während gleichzeitig das Thema Fort- und Weiterbildungen für aktuelle Verwaltungsmitarbeiter in den Fokus rücken muss, um aktuelle digitale Projekte und Software handhaben zu können. Arbeit 4.0 ist ein Themenschwerpunkt auf dem Digitalen Staat vom 20. bis zum 21. März 2018.

## Fachkräftemangel so nicht lösbar

Verwaltungen benötigen trotzdem mehr Personal

(BS/Friedhelm Schäfer) Digitalisierung und Fachkräftemangel – dies sind die Megathemen, die in den kommenden Jahren die Entwicklung der Arbeitswelt in Deutschland bestimmen werden.



Friedhelm Schäfer ist Zweiter Vorsitzender und Fachvorstand Beamtenpolitik des DBB Beamtenschaft und Tarifunion.

Foto: BS/DBB/Marco Urban

Altersstruktur besonders hart. In den kommenden zehn Jahren werden über deutlich mehr als ein Viertel der Beschäftigten in Bund, Ländern und Kommunen in den Ruhestand gehen.

Dies geschieht in einer Situation, die die Bürger schon heute als "Mangelwirtschaft" wahrnehmen. Über viele Jahre haben die Aufgaben für die öffentliche Verwaltung zugenommen, gleichzeitig wurde jahrelang Personal abgebaut. Dies führte zu Arbeitsverdichtung für die Beschäftigten und nicht zuletzt häufig zu Verzögerungen oder gar Einschränkungen bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen.

Bürgerportal könnte hilfreich sein

Sinkende Bevölkerungszahlen lösen das Problem nicht. Es ist grundsätzlich nachvollziehbar, dass angesichts des demografischen Wandels zunehmend über die Zusammenlegung von Behörden bis hin zu Kreisgebietsreformen nachgedacht wird. Dennoch muss klar sein: Die öffentliche Infrastruktur muss als solche erhalten und betrieben werden – und zwar flächendeckend, auch und besonders in ländlichen Räumen. Digitale Verfahren – wie

etwa das geplante bundesweite Bürgerportal, das jedem Bürger künftig den digitalen Zugang zu Verwaltungsleistungen ermöglichen soll – können dabei einen Beitrag leisten.

### Von Menschen für Menschen

Eines muss aber klar sein: Die Digitalisierung wird die Probleme durch den demografischen Wandel im öffentlichen Dienst nicht lösen. Wer glaubt, alleine durch Rationalisierung den Personalangel zu beheben, der irrt. Dafür gibt es mehrere Gründe: Erstens: Bereits heute haben wir zu wenig Personal und vor allem zu wenig Stellen – diese Lücke ist so groß, dass es schwer vorstellbar ist, sie nur durch digitale Lösungen zu schließen. Zweitens: Um überhaupt Strukturen zu digitalisieren, brauchen wir anfangs mehr Personal statt weniger IT-Fachkräfte, Fortbildungen, Personalentwicklung und -planung. Zum Nulltarif ist eine digitale Verwaltung nicht zu haben. Drittens: Wir müssen uns gegenwärtigen, dass der Digitalisierung auch Grenzen gesetzt sind. Die Polizistin auf der Straße, der Pfleger im Krankenhaus, die Lehrerin in der Schule, der Erzieher in der Kita – um nur einige Beispiele zu nennen – werden auch zukünftig nicht zu ersetzen sein. Moderne Technik hin oder her: Daseinsfürsorge ist auch in Zukunft ein Dienst von Menschen für Menschen.

Die Digitalisierung hat längst begonnen, es geht nicht mehr um das "ob", sondern um das "wie". Deutschland steht dabei im internationalen Vergleich auf den hinteren Rängen – hier besteht dringender Nachholbedarf. Ein wesentlicher Grund dafür ist die fehlende Infrastruktur, die unter anderem mit den föderalen Strukturen in Deutschland zu tun hat. Bund, Länder und Kommunen entwickeln jeweils eigene IT-Systeme, die nicht kompatibel sind. Es ist schon nicht mehr fünf vor zwölf, sondern alternativlos, hier endlich gemeinsam tätig zu werden. Sonst gerät die Bundesrepublik, die eigentlich eine hohe internationale Reputation für ihre Infrastruktur und ihren Öffentlichen Dienst genießt, noch weiter ins Hintertreffen. Öffentlicher Dienst hart getroffen Der Fachkräftemangel, als Folge des demografischen Wandels, ist ebenfalls bereits Realität. Diese Entwicklung trifft den Öffentlichen Dienst mit seiner

Advertisement for the 'Digitaler Staat' app. It features a smartphone displaying the app interface. Text includes: 'FACHPROGRESS 10-21. März 2018 9h-16h DIGITALER STAAT E-Governance | Datenschutz | Arbeit und Personal 4.0 | Haushalt'. A badge says 'Jetzt NEU im App-Store!'. The main headline is 'Digitaler Staat: Die App zum Kongress'. At the bottom, it says 'Die kostenlose App Digitaler Staat ist erhältlich im App Store und Google Play'.