

Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di NRW) für den DGB NRW

Entwurf für ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in NRW

AnsprechpartnerInnen:

Gabi Schmidt (Landesbezirksleiterin)

Wolfgang Herbertz (Verbindungsbüro Landespolitik)



Vorbemerkung

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft versteht e-government als einen wichtigen Baustein der Digitalisierungsstrategie NRW 4.0., die die Ministerpräsidentin zu Beginn des Jahres in einer Regierungserklärung skizziert hat. E-government ist im Rahmen dieser Strategie besonders bedeutsam, weil es in umfassender Weise die politischen, sozialen und ökonomischen Dimensionen des gesellschaftlichen Lebens verknüpft. In der Untersuchungen zum e-government wird dieser Sachverhalt durch drei Dimensionen beschrieben:

- das Verhältnis der Verwaltung zu Bürgern und Unternehmen (G2C),
- die Gestaltung der verwaltungsinternen Prozesse und Arbeitsbeziehungen (G2E)
- die Verknüpfung verwaltungsübergreifender Prozesse (G2G)

Vor diesem Hintergrund erscheint uns der vorliegende Gesetzentwurf nicht weitgehend genug. Er regelt in erster Linie eine Reihe von Einzelvorhaben (Abschnitt 2) in der Landesverwaltung und berücksichtigt zu wenig die gesellschaftlichen Dimensionen des e-government. Als Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes bemängeln wir insbesondere, dass die Gestaltung der Arbeitsprozesse und der Arbeitsbeziehungen in der digitalen Verwaltung im vorliegenden Entwurf keine Erwähnung finden.

Wir gehen davon aus, dass der Entwurf in einem breit angelegten Beteiligungsprozess mit den sozialen Akteuren in NRW beraten wird und sind bereit uns an diesem Prozess zu beteiligen. Im Hinblick auf diesen Beteiligungsprozess benennen wir in dieser Stellungnahme für den DGB eine Reihe von Themen, die ver.di für regelungsbedürftig hält. Diese Aspekte finden jedoch aus unserer Sicht im vorliegenden Gesetzentwurf keine oder zu wenig Beachtung.

Solche Defizite und Leerstellen sieht ver.di v.a. bei folgenden Punkten:

1. Informationstechnische Ebenenvernetzung öffentlicher IT Infrastruktur im Governancesystem

2. Datenschutz und informationelle Selbstbestimmung für Bürger und Beschäftigte
3. Beteiligung und (prozessorientierte) Mitbestimmung
4. Dokumentationspflichten
5. Gute Digitale Arbeit
6. Barrierefreiheit, Zugänglichkeit, Multikanalprinzip
7. Offene Standards
8. Risikotests und Technikfolgenabschätzung

1. Informationstechnische Ebenenvernetzung öffentlicher IT-Infrastruktur im Governancesystem

Im Zentrum der politischen Vorgaben und Projekte des e-government auf den drei Ebenen des föderalen Systems (Bund, Länder, Kommunen) steht der Aufbau einer digitalen Verwaltung, in der alle Aspekte von der öffentlichen Willensbildung, Entscheidungsfindung, Leistungserstellung und –erbringung bis hin zur Bürgerbeteiligung durch die Nutzung von I+K-Technologien unterstützt werden. Hierbei wird das IT-Handeln durch folgende Strategien bestimmt:

- Entwicklung gemeinsamer ebenenübergreifender **online-Verwaltungsdienstleistungen** von Bund und Ländern, Mittelbehörden, Gerichten, kommunalen Ämtern und der Wirtschaft wie Registerabfragen (Gewerberegister, Bundeszentralregister), Melde- und Personenstandswesen, amtliche Statistik, Kfz-Meldungen, BAföG und Arbeitslosen- und Sozialhilfe oder das e-Justice
- verbesserter Zugang zu Verwaltungs-Dienstleistungen durch kombinierte Internet-**Portale**
- Gemeinsame IT-**Infrastrukturen**, um Datenaustausch zu erleichtern und Doppelentwicklungen zu vermeiden, bis hin zur Zentralisierung von EDV mit der Bündelung von I+K-Kompetenzen an einer Stelle

- gemeinsame **Standards** von Bund, Länder und Kommunen sowie Daten- und Prozessmodelle zur Vereinheitlichung von IT-Anwendungen hin zum „EDV-Warenkorb“
- **Transfer** von e-government-Lösungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen
- Die Optimierung von Verwaltungsabläufen zur Verringerung von Schnittstellen, Doppelarbeiten und Redundanzen mit dem Ziel der Einführung von workflows und eAkte.

Diese Strategien sind konsequent zu operationalisieren und weiter zu entwickeln. Der Gesetzentwurf sollte hier genauere institutionelle Vorgaben für kooperative Arbeitsstrukturen vorsehen, die dem IT Kooperationsrat zuarbeiten. Darüber hinaus ist der öffentliche Charakter der informationstechnischen Infrastruktur auf allen Ebenen eindeutig sicher zu stellen. Outsourcing an private Unternehmungen sind ebenso auszuschließen wie Privatisierungen oder „Öffentlich private Partnerschaften“.

2. Informationelle Selbstbestimmung und Datenschutz für Bürger und Beschäftigte

Im Gesetzentwurf fehlen Regelungen zur Sicherung der informationellen Selbstbestimmung der Beschäftigten und der Bürger. Ver.di stellt in diesem Zusammenhang fest:

- Erhebung und Verarbeitung von Daten erfolgen häufig in unterschiedlichen Betrieben (z.B. Landesbetrieb IT.NRW) Es handelt sich deshalb rechtlich um Auftragsdatenverarbeitung. Hier sind nicht nur die Persönlichkeitsrechte der Bürger zur informationellen Selbstbestimmung zu garantieren, sondern auch für die Personalvertretung Mitbestimmungs- und Kontrollrechte beim IT-Dienstleister abzusichern.
- Im Gesetz muss ein Schutz gegen Kommerzialisierung verankert werden.

Eine kommerzielle Vermarktung personenbezogener Daten, die von öffentlichen Einrichtungen erhoben und gespeichert werden, ist zu untersagen. Die informationelle Selbstbestimmung der Bürger und der Beschäftigten darf nicht Geschäftsinteressen der „Big Data“ Industrie geopfert werden.

- „Whistleblower“ sind gesetzlich zu schützen. Das gilt auch für Beamtinnen und Beamte.

3. Beteiligung und prozessorientierte Mitbestimmung

Die digitale öffentliche Verwaltung wird absehbar die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten umfassend verändern. Bestehende Instrumente der Beteiligung sollten darum konsequent genutzt bzw. problembezogen erweitert werden. Der Gesetzentwurf macht zu dem Komplex Beteiligung und Mitbestimmung leider keinerlei Aussagen. Aus Sicht von ver.di wären insbesondere folgende Aspekte zu regeln:

- Beteiligung der Beschäftigten in Lenkungsgremien

E-Government-Initiativen zielen auf eine grundlegende Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, leiten eine neue Epoche des öffentlichen Diensts ein und werden die Arbeitsbedingungen tiefgreifend verändern. Es gilt diesen Prozess sozialverträglich unter Wahrung der Interessen der Beschäftigten zu gestalten. Die erfolgreiche Umsetzung von e-government Projekten verlangt zudem die aktive Unterstützung durch die Beschäftigten, die ihr Wissen und ihre Erfahrungen einbringen sollen. Eine umfassende Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Vertretungen ist deshalb unabdingbar. Die Personalvertretung und die Gewerkschaften müssen deshalb in die Gesamtsteuerung des e-Government einbezogen werden. §21 und §22 sind entsprechend zu ergänzen.

- Prozessbezogene Mitbestimmung

In IT-Einführungsprozesse erfolgen einerseits bereits in frühen Stadien der Planung und Beschaffung weitreichende Weichenstellungen. Andererseits sind letztendlich die Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen selbst zu dem Zeitpunkt noch nicht hinreichend zu beurteilen, zu dem die Personalvertretung ihre Zustimmung im Rahmen der formalen Beteiligung geben soll. Deshalb sind frühzeitige und fortlaufende Informationen und eine weitgehende Mitbestimmung geboten. Die Mitbestimmung muss sich auf alle Phasen von IT-Vorhaben erstrecken und wesentliche Änderungen und Erweiterungen der Systeme einschließen. Da IT-Einführungsprozesse im e-government langfristig verlaufen und in Projekten organisiert werden, muss sich auch Beteiligung anders organisieren als in punktuellen Erörterungs- und Zustimmungsverfahren. Eine prozesshafte Mitbestimmung müsste wie ein Projektmanagement organisiert werden mit vereinbarten Meilensteinen, Zielsetzungen, Abnahmetermenin und einem Umsetzungs-Controlling. Diese Form der Mitbestimmung sollte in den Gesetzesentwurf integriert werden. Das LPVG-NW bietet mit der prozessbezogenen Mitbestimmung eine mitbestimmungsrechtliche Grundlage, auf die sich der Gesetzestext gegenstandsbezogen und präzisierend beziehen kann. Das Gesetz sollte auf diese Weise die Möglichkeit schaffen, die Personalvertretung an Aufbau und die Fortentwicklung des e-government Systems laufend zu beteiligen.

- Mitbestimmung bei Privatisierungen

Privatisierungen und Ausgründungen von Teilen der öffentlichen Verwaltung an Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts sollten eindeutig der Mitbestimmung unterliegen.

- Ebenenübergreifende Arbeitsgemeinschaften

Wie eingangs betont zeichnet sich e-government durch eine ausgeprägte ebenenübergreifende Perspektive aus. Dies erfordert mitbestimmungsrechtlich neue Formen für die Arbeit der Interessenvertretung. Wenn IT-Leistungen gemeinsam entwickelt, beschafft oder betrieben werden, bedarf es einer Zusammenarbeit der Personalvertretungen mit anderen Personalvertretungen und Nutzern über den Einzelbetrieb hinaus, um eine offensive Beteiligung bereits in der Planungsphase, aber auch bei der Mitbestimmung über zentrale Stell-schrauben der Persönlichkeitsrechte, Arbeitsorganisation, Belastungssituationen und Qualifikationen effektiv zu gewährleisten. Hier sind Arbeitsgemeinschaften von Personalräten vorzusehen, die die e-government-Vorhaben auf Augenhöhe mitbestimmungsrechtlich begleiten können.

- Beteiligungsverfahren und Mitbestimmung vor dem Erlass von Verordnungen

Vorhaben des e-government dürfen nicht maßgeblich in Form von Verwaltungsvorschriften geregelt werden, deren Umsetzung nicht der Mitbestimmung unterliegen. Dies sollte in §23 des Gesetzentwurfes klargestellt werden.

4. Erweiterte Dokumentationspflichten

Gemäß § 12 des Gesetzentwurfes NRW sollen Behörden grundsätzlich vor Einführung informationstechnischer Systeme, die die Verwaltungsabläufe elektronisch unterstützen, alle Abläufe „dokumentieren, analysieren und optimieren“. Dies gilt ebenso bei allen wesentlichen Änderungen der Abläufe oder IT-Systeme. Diese Vorschrift ist sinnvoll. Allerdings sollten dabei Aspekte des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, des Datenschutzes und der Beschäftigungssicherung maßgeblich klargestellt und die Beschäftigten und Beschäftigtenvertretungen um-

fassend einbezogen werden. Die Optimierung darf nicht zum Stellenabbau und zur Arbeitsintensivierung missbraucht werden. Sie soll vielmehr der Qualität der Dienstleistungen und guter Arbeitsbedingungen dienen.

5. Gute digitale Arbeit

Im Zuge der verwaltungsübergreifenden Vernetzung ergeben sich durch das Arbeiten in neuen Verbänden völlig neue Formen der Arbeitsorganisation. Durch die elektronische Aktenführung und die standardisierten Abläufe nehmen Handlungs- und Entscheidungskompetenzen bei den dezentralen Anwendern ab, Aufgaben können standortübergreifend verlagert und damit flexibilisiert werden und Belastungen durch Arbeitsverdichtung und Taktung nehmen zu. Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Gestaltung guter Arbeitsbedingungen im Vorliegenden Entwurf für das EGovG NRW praktisch ebenso wenig auftaucht wie das Recht auf Qualifizierung und die Beteiligung von Beschäftigten und Beschäftigtenvertretungen. Mitbestimmung, Beschäftigtendatenschutz, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Rationalisierungsschutz und Personalentwicklung sind darum Gestaltungsfelder, denen bei der weiteren Überarbeitung des Entwurfes besondere Beachtung geschenkt werden müssen.

Um den technologischen, organisatorischen und rechtlichen Veränderungen durch die fortschreitende Digitalisierung und e-Government gerecht zu werden, sollten Grundsätze und Regelungen zur Personalentwicklung und Qualifizierung unter besonderer Berücksichtigung der Altersstrukturen und demografischen Entwicklung im öffentlichen Dienst festgelegt werden. Analog zum Gebot der Analyse und Dokumentation von Verfahrensabläufen (§12) sollten auch Analysen zur Personalentwicklung, zum Personal- und Qualifizierungsbedarf vorgeschrieben werden, um eine hohe Fach- und Medienkompetenz der Beschäftigten sicher zu stellen. Dabei sollten auch gesundheitliche Gefährdungen in der digitalen Arbeitswelt, Gefährdungen der IT-Sicherheit und des Datenschutzes sowie diesbezügliche Ge-

fährungen kommunaler Autonomie und staatlicher Gewährleistungspflichten besonders berücksichtigt werden.

Die Personalentwicklung sollte eine hohe IT-Kompetenz im öffentlichen Dienst sicherstellen. Dies ist nicht zuletzt notwendig, um mit IT-Anbietern auf Augenhöhe verhandeln und kooperieren sowie die technologischen Potenziale nach Maßgabe der konkreten Anforderungen, Ziele und Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung nutzen zu können.

E-government-Vorhaben dürfen nicht zum Instrument einer Politik nachholender Rationalisierung missbraucht werden, die erst Personalabbau betreibt und dann die Einführung neuer Technologien als Sachzwang erscheinen lässt, um die Arbeit mit dem verbliebenen Personal überhaupt bewältigen zu können.

Ver.di betrachtet mit Sorge, dass solche personalbezogenen Aspekte ebenso wie mitbestimmungsbezogene Regelungen im Gesetzentwurf völlig fehlen. Stattdessen legt die Begründung des Entwurfes stellenweise nahe, dass „Personal“ lediglich als Kostenfaktor betrachtet wird, den es durch „Zeitersparnis“ (Begründung S.18) zu senken gilt. Im Jahr 2030 sollen dabei Personalkosteneinsparungen von 139 Millionen € durch „Prozessoptimierungen“ (Entwurf S.28) realisiert werden. Ver.di erwartet hier eine deutliche Nachbesserung. Der Gesetzentwurf muss die Grundlagen für eine „Charta Gute digitale Arbeit“ legen, die in der gesamten Landesverwaltung verbindlich umgesetzt wird und Ausstrahlungskraft auf Kommunen und kooperierende Unternehmen und Einrichtungen entfaltet.

6. Offene Standards und freie Software

Zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Plattformunabhängigkeit sollten möglichst offene Standards und bevorzugt freie Software unterstützt werden. Elektronische Zugänge zur öffentlichen Verwaltung und deren Dienstleistungsangeboten müssen offene Standards unterstützen und über allgemein zugängliche Technologien sowie vertrauenswürdige und sichere Infrastrukturen zugänglich bzw. nutzbar sein.

Beim Aufbau der technologischen Infrastruktur, der Beschaffung, Implementierung und Anpassung von Software (allgemeine Dienstprogramme oder Fachanwendungen) sowie der Festlegung und Nutzung von Dateiformaten und Protokollen des Informationsaustauschs sollen möglichst Abhängigkeiten von Unternehmen mit monopolartiger Marktposition und von proprietären Technologien vermieden werden. Dies ist einerseits notwendig, um die Vertrauenswürdigkeit, Steuerungsfähigkeit und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung zu sichern. Andererseits wird damit gewährleistet, dass die Bürger die digitalen Medien ohne unangemessene Einschränkungen nutzen können.

7. Barrierefreiheit, benutzerfreundlicher Zugang, Multikanalprinzip

Die Gebrauchstauglichkeit von IT-Systemen ist ein Schlüsselfaktor guter digitaler Arbeit. Sie ist ein Gebot der Produktivität, des Wohlbefindens und der Gesundheit. Der Gewährleistung einer hohen Gebrauchstauglichkeit gemäß DIN EN ISO 9241 muss in Entwicklung, Beschaffung, Anpassung und Betrieb von e-government -Systemen hohe Priorität eingeräumt werden. Es sollten klare Regelungen in den Gesetzentwurf aufgenommen werden, die eine barrierefreie Gestaltung der Informationstechnik nach dem gegenwärtigen Stand der Möglichkeiten gewährleisten. Eine hohe Zugänglichkeit kommt allen Beteiligten zugute. Dies betrifft nicht nur Online-Portale für Bürger, sondern vielmehr alle elektronischen Kommunikations- und Dialogsysteme für Bürger und Beschäftigte. Maßgabe hierfür sind neben der BITV 2.0 und § 16 EGovG allgemeine Gleichbehandlungsrechte: UN-Konvention § 9 (1), GG (Art. 3), AGG (§ 1), BGG (§ 4), SGB IX (§ 81) sowie ArbSchG (§ 4).

Ungeachtet dessen sollten alternativ auch nicht elektronische Zugangswege und Verfahren in gleichwertiger Form garantiert werden (Multikanalprinzip). Das bedeutet, dass papierbasierte Ein- und Ausgänge sowie persönliche Vorsprachen weiterhin möglich bleiben.

8. Risikotests und Technikfolgenabschätzung

Bei Datennetzen handelt es sich um kritische Infrastrukturen die kontinuierlich auf Anfälligkeiten und Manipulierbarkeit geprüft werden müssen. Dabei sind auch mögliche Kettenreaktionen beim Ausfall vernetzter Elemente zu beachten. In allen Bereichen, die für den Erhalt einer demokratischen und solidarischen Gesellschaft existenziell sind und deren selbst kurzfristiger Ausfall eine Bedrohung darstellen (z.B. Energieversorgung Hartz IV Auszahlungen, Gesundheitsversorgung) ist ein Technik Crash Test verbindlich vorzusehen, der folgende Fragen beantwortet:

- Welche Systeme können in vernetzten Abhängigkeitssystemen arbeiten und bei welchen Systemen lässt eine Risikoabschätzung dies nicht zu?
- Für welche Bereiche sind für den Fall technischen Versagens menschliche Arbeitsstrukturen vorzuhalten?
- Welche qualitative und quantitative Personalausstattung ist notwendig?

Solche Crash Tests müssen verbindlicher Bestandteil einer Strategie der Technikfolgenabschätzung sein, die neben technischen und ökonomischen Aspekten auch den sozialen Wandel und Prozesse der Bürgerbeteiligung untersucht. Die Grundlagen für eine solche Strategie ist im Gesetzentwurf zu regeln.