

Dr. Benno Biewer

Handreichung für Stellungnahmen von Interessenvertretungen zu E-Government-Initiativen auf kommunaler und Landesebene

E-Government bezeichnet eine neue Epoche der öffentlichen Verwaltung im digitalen Zeitalter. Vielzählige E-Government-Initiativen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene stellen die Interessenvertretungen vor neue Herausforderungen. Die Folgen sind weitreichend. Die Digitalisierung und Reorganisation der öffentlichen Verwaltung muss menschengerecht und sozialverträglich gestaltet werden.

Das informationelle Selbstbestimmungsrecht von Bürgern und Beschäftigten darf nicht durch die immer lückenlosere Erfassung und Auswertung personenbezogener Daten sowie digitale Dienste ausgehöhlt werden, deren Infrastrukturen und Nutzungsbedingungen den in Deutschland geltenden Datenschutzbestimmungen nicht genügen.

Die Selbstverwaltung und Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung muss gesichert und gestärkt werden und darf nicht durch Auslagerungen, Privatisierungen und Kompetenzverlust untergraben werden.

Es müssen bessere Arbeitsbedingungen für gute digitale Arbeit geschaffen werden, die den Anforderungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gerecht werden und die Möglichkeiten zur Flexibilisierung von Dienstleistungen im Interesse von Bürgern und Beschäftigten in einer Weise zu nutzen erlauben, die den Zumutungen ständiger Erreichbarkeit und der Entgrenzung von Privatem und Beruflichem Einhalt gebietet.

Hierzu ist eine umfassende Qualifizierung und Beteiligung der Beschäftigten sowie eine frühzeitige prozessbegleitende Beteiligung und Mitbestimmung der Beschäftigtenvertretungen unabdingbar.

▷ **Geltung, Ausstrahlung und Leerstellen des E-Government-Gesetzes**

Am 1. August 2013 ist das „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG)“ in Kraft getreten. Der Geltungsbereich umfasst öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten von Bundesbehörden sowie von Behörden, die Bundesrecht ausführen. Das EGovG betrifft damit bereits einige Behörden der Länder und

Kommunen direkt. Überdies strahlt es indirekt über seinen Geltungsbereich auf die Länder und Kommunen aus.

Mit dem EGovG sind grundlegende Weichen gestellt, die zu beachten sind. Das EGovG wirft zugleich eine Reihe von Fragen der Gestaltung einer bürger- und beschäftigtenfreundlichen elektronischen Verwaltung auf und weist eine Reihe von Leerstellen aus, die in Landesgesetzen und Vereinbarungen sowie der praktischen Umsetzung zu beantworten und zu füllen sind.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Gestaltung guter Arbeitsbedingungen im EGovG 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 Gestaltungsfelder, denen besondere Beachtung geschenkt werden muss.

▷ **Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Technologiefolgenabschätzungen**

Erfahrungen aus der Vergangenheit wie aktuelle Planungen in Ländern und Kommunen lassen befürchten, dass mancherorts E-Government-Initiativen aus einer von Technologiegläubigkeit, kurzsichtigen Erwägungen der Kosteneinsparung und restriktiven häuslicher Vorgaben geprägten Perspektive erfolgen. Demgegenüber kommt es darauf an, die Einführung neuer Verfahren, Technologien und Organisationsformen von einer sachgerechten Wirtschaftlichkeitsberechnung und Technologiefolgenabschätzung abhängig zu machen, in der gesundheitliche, organisatorische und gesellschaftliche Folgen umfassend berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Anforderungen der Sozialverträglichkeit, der Gewährleistung guter Arbeitsbedingungen und bürgerfreundlicher Dienstleistungen sowie der Bereitstellung einer sicheren, vertrauenswürdiger IT-Infrastruktur und der Stärkung der Selbstverwaltung und Steuerungsfähigkeit der Verwaltung.

▷ **Datenschutz für Bürger und Beschäftigte**

Mit der Ausweitung der elektronischen Kommunikation, der Nutzung digitaler Medien und der elektronischen Aktenführung wachsen die Anforderungen und Gefährdungen des Datenschutzes für Bürger und Beschäftigte. Bei der Nutzung digitaler Medien, Netz-, Ortungs- und Identifikationstechnologien, Dienstprogrammen und Fachanwendungen werden unüberschaubare Mengen von Spuren personenbezogener Daten aufgezeichnet. Vor diesem Hintergrund ist der Gewährleistung der in Deutschland geltenden Datenschutzbestimmungen höchste Priorität einzuräumen. Dem Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung ist uneingeschränkt Geltung zu verschaffen. Ebenso dem der

Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme („IT-Grundrecht“). Die Grundsätze der Datensparsamkeit und Zweckbindung sind zu beachten. Das Verbotsprinzip mit Erlaubnisvorbehalt, wie es in Europa im Gegensatz zu den USA gilt, ist strikt einzuhalten. Intransparente und sich einer wirksamen Kontrolle entziehende Formen der Auftragsdatenverarbeitung und des Cloud-Computing müssen unterbunden werden. Nicht zuletzt verdient der Grundsatz der informationellen Gewaltenteilung mit seinem Trennungsgebot für den Datenverkehr zwischen Behörden besondere Beachtung.

▷ **Sicherheitslücken bei De-Mail**

Das EGovG der Bundesregierung sieht in Verbindung mit dem De-Mail-Gesetz und Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) vor, De-Mails zur Ersetzung der Schriftform zuzulassen, sofern sie „absenderbestätigt“ mit „sicherer Anmeldung“ gemäß § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes erfolgen und verpflichtet die Bundesbehörden einen De-Mail-Zugang einzurichten. Dieser Sonderweg ist unter Gesichtspunkten des Datenschutzes kritisch zu bewerten, da von Gesetzes wegen De-Mail standardmäßig keine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung, sondern lediglich eine Transportverschlüsselung bietet, die eine automatische zwischenzeitliche Entschlüsselung bei den De-Mail-Anbietern (Providern) zu Prüfzwecken vorsieht. Wenngleich eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung vom Absender zum Empfänger nicht ausgeschlossen wird, so wird von Gesetzes wegen ein niedrigeres Schutzniveau gefordert als es dem Stand der Technik entspricht. Aufgrund der genannten Lücken der Verschlüsselung ist infrage zu stellen, dass das über De-Mail erzielte Sicherheitsniveau für sensible Daten, wie beispielsweise Gesundheitsdaten, ausreicht. Kritisch einzuschätzen ist überdies, dass Gesetzgeber und Behörden auf diese Weise Bürgerinnen und Bürger verleiten, Kommunikationswege zu nutzen, die unsicherer sind als sie sein könnten und sollten.

▷ **Offene Standards und Freie Software**

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. Sonst drohen Vertrauenswürdigkeit, Steuerungsfähigkeit und Selbstverwaltung der öffentlichen Verwaltung untergraben und Bürgern unangemessene Einschränkungen der Nutzung digitaler Medien und Informationstechnologien auferlegt zu werden. Zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Plattformunabhängigkeit sollten möglichst offene Standards und bevorzugt freie Software unterstützt werden. Elektronische Zugänge zur öffentlichen Verwaltung und deren Dienstleistungen müssen offene Standards unterstützen und über allgemein

zugängliche Technologien sowie vertrauenswürdige und sichere Infrastrukturen nutzbar sein.

▷ **Umfassende Beteiligung und prozessbegleitende Mitbestimmung**

E-Government-Initiativen zielen auf eine grundlegende Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, die eine neue Epoche des öffentlichen Diensts einleitet und die Arbeitsbedingungen tiefgreifend verändern wird. Um diesen Prozess sozialverträglich, unter Wahrung der Interessen der Beschäftigten, mit ihrer Unterstützung, ihrem Wissen und ihren Erfahrungen zu gestalten, ist eine umfassende Beteiligung der Beschäftigten und Beschäftigtenvertretungen unabdingbar.

Beteiligung der Personalvertretung in E-Government-Lenkungsgremien

Die Personalvertretung sollte in das Lenkungsgremium zur Gesamtsteuerung des E-Governments (E-Gov-Lenkungsrat) einbezogen werden.

Prozessbegleitende Mitbestimmung

In Anbetracht dessen, dass in IT-Verfahren einerseits bereits in frühen Stadien der Planung und Beschaffung weitreichende Weichenstellungen erfolgen, andererseits die Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen selbst zu dem Zeitpunkt nicht hinreichend beurteilt werden können, zu dem die Personalvertretung ihre Zustimmung im Rahmen der formalen Beteiligung geben soll, 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.

Mitbestimmung bei Ausgründungen und Privatisierungen

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

Keine Aushöhlung der Mitbestimmung über Verwaltungsvorschriften

Vorhaben des E-Governments dürfen nicht maßgeblich in Form von Verwaltungsvorschriften bestimmt werden, deren Umsetzung nicht der Mitbestimmung unterliegen.

▷ **IT-Betriebsleistungen und Infrastruktur**

Es muss gewährleistet werden, dass IT-Betriebsleistungen für die öffentliche Verwaltung hohen Anforderungen der Dienstleistungsqualität, Verfügbarkeit, Sicherheit und des Datenschutzes genügen. Dies schließt eine IT-Infrastruktur unter Kontrolle der Verwaltung

sowie die Beschäftigung hochqualifizierter IT-Fachkräfte in der öffentlichen Verwaltung ein.

▷ **Analyse, Dokumentation und Optimierung von Verwaltungsabläufen**

Gemäß § 9 EGovG sollen Bundesbehörden grundsätzlich vor Einführung informationstechnischer Systeme, die die Verwaltungsabläufe elektronisch unterstützen, die Abläufe dokumentieren, analysieren und optimieren. Dies gilt ebenso bei allen wesentlichen Änderungen der Abläufe oder IT-Systeme.

Diese Vorschrift ist sinnvoll und sollte auch in Landesgesetze und Vereinbarungen zum E-Government einfließen. Allerdings sollte dabei klar gestellt werden, dass Aspekte des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, des Datenschutzes und der Beschäftigungssicherung maßgeblich zu berücksichtigen und die Beschäftigten und Beschäftigtenvertretungen umfassend einzubeziehen sind. Die Optimierung darf nicht zum Stellenabbau und zur Arbeitsintensivierung missbraucht werden. Sie soll vielmehr der Qualität der Dienstleistungen und guter Arbeitsbedingungen dienen.

▷ **Ziele von E-Government-Vorhaben**

Es sollte darauf geachtet werden, dass als Ziele nicht nur Wirtschaftlichkeit und technische Modernisierung in Form der Digitalisierung von Geschäftsprozessen, elektronischer Aktenführung und Kommunikation über digitale Medien vorgegeben werden, sondern auch die Gewährleistung hoher Standards des Datenschutzes und guter Arbeitsbedingungen unter Beachtung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie die fortwährende Gewährleistung nicht-digitaler Formen von Dienstleistungen und Zugänge ausdrücklich benannt werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Problematik der „digitalen Spaltung“ und der demografischen Entwicklung. Auch sollten sich diese erweiterten Zielsetzungen in Funktionen und Aufgaben zum E-Government niederschlagen.

▷ **Landesbeauftragte für IT/E-Government** (IT-Staatssekretär, Landes-CIO)

Landesbeauftragten für IT / E-Government (i.e. IT-Staatssekretär, Landes-CIO) dürfen nicht einzig Ziele der Wirtschaftlichkeit und Digitalisierung überantwortet werden. Vielmehr sollten sie auch auf die sozialverträgliche Einführung und Gestaltung nach Maßgabe der Anforderungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und Datenschutzes mit Beteiligung der Beschäftigtenvertretungen verpflichtet werden.

▷ **Gebrauchstaugliche und Barrierefreie Informationstechnik**

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-Vorhaben hohe Priorität eingeräumt werden.

Es sollten klare Regelungen aufgenommen werden, die eine barrierefreie Gestaltung der Informationstechnik nach dem Stand der Technik gewährleisten. Eine hohe Zugänglichkeit kommt allen zugute. Dies betrifft nicht nur Online-Portale für Bürger, sondern vielmehr die elektronische Kommunikation 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 für Menschen mit Behinderungen alternative Zugangswege und Verfahren zu den elektronischen Formen unterstützt werden.

▷ **Gewährleistung des Multikanalprinzips**

Es sollte sichergestellt werden, dass traditionelle, nicht-elektronische Zugänge zu Informationen und Dienstleistungen der Verwaltung in möglichst gleichwertiger Form (insb. bzgl. Zeit, Qualität und Gebühren) bewahrt werden. Dementsprechend sollten papierbasierte Ein- und Ausgänge sowie persönliche Vorsprachen weiterhin ermöglicht werden.

▷ **Transparenz**

Neue elektronische Zugangswege, elektronische Akten und digitalisierte Verwaltungsprozesse eröffnen neue Möglichkeiten einer transparenten öffentlichen Verwaltung. Die neuen Möglichkeiten sollten unter Beachtung der Grundsätze des Datenschutzes im Interesse von Bürgern und Beschäftigten genutzt und ausgestaltet werden. Mit Bezug auf die Beschäftigten sollten insbesondere Regelungen getroffen werden, die für Beschäftigte und Beschäftigtenvertretungen mehr Transparenz von Informationen zur Personal- und Organisationsentwicklung bringen; Maßnahmen zur Erhöhung der Verfahrenstransparenz, wie sie insbesondere das EGovG in § 9 vorsieht, sollten nicht Gefährdungen von Beschäftigten durch ihre öffentliche namentliche Bekanntmachung mit sich bringen und unzulässige Leistungs- und Verhaltenskontrollen von ihnen befördern.

▷ **Personalentwicklung und Qualifizierung**

Um den tiefgreifenden technologischen, organisatorischen und rechtlichen Veränderungen gerecht zu werden, die die fortschreitende Digitalisierung und E-Government mit

sich bringen, sollten – unter besonderer Berücksichtigung der Altersstrukturen und demografischen Entwicklung im öffentlichen Dienst – Grundsätze und Regelungen zur Personalentwicklung und Qualifizierung festgelegt werden, die den Herausforderungen dieser Entwicklungen gerecht werden.

Insbesondere sollten analog zum Gebot der Analyse und Dokumentation von Verfahrensabläufen gemäß EGovG auch Analysen zur Personalentwicklung, zum Personal- und Qualifizierungsbedarf, im Hinblick auf die Herausforderungen des E-Governments und der demografischen Entwicklung vorgeschrieben werden. Die Grundsätze und Regelungen zur Qualifizierung sollten dazu dienen, eine hohe Fach- und Medienkompetenz der Beschäftigten sicher zu stellen. Dabei sollten gesundheitliche Gefährdungen digitaler Arbeit, Gefährdungen der IT-Sicherheit und des Datenschutzes sowie diesbezügliche Gefährdungen kommunaler Autonomie und staatlicher Gewährleistungspflichten besonders berücksichtigt werden. Die Personalentwicklung sollte eine hohe IT-Kompetenz im öffentlichen Dienst sicher stellen, nicht zuletzt als Garant dafür, 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.