

Leitantrag: Einführung und Konsequenzen von E-Government-prozessen

A) Vorbemerkungen

E-Government soll die Verwaltung einfacher und effizienter machen. Behörden sind unabhängig von Öffnungs- und Sprechzeiten erreichbar, Bürger und Unternehmen können Anträge und Unterlagen digital einreichen, ohne selbst erscheinen zu müssen, die Zusammenarbeit zwischen den Behörden wird erleichtert.

Die Realisierung dieser Ziele hat aber weitreichende Konsequenzen in vielen Bereichen: Personalbedarf und Mitarbeiterqualifikation, die Anpassung von Fachverfahren und Schnittstellen, das gesamte Verwaltungsverfahren, den Datenschutz bis zur Frage der jeweils verfügbaren Bandbreite der Netze.

Der dbb unterstützt grundsätzlich den Modernisierungs- und Digitalisierungsprozess in der öffentlichen Verwaltung – ein Prozess, der die Verwaltung bereits seit geraumer Zeit prägt und verändert. Ein Prozess, der von den Beteiligten gemeinsam gestaltet und gesteuert werden muss. Maßstab muss die bestmögliche Unterstützung der Bürger und der Anwender sein; dem wird weder der Blick allein auf das technisch Machbare gerecht, das ohne vertiefte IT-Kenntnisse aber nicht beherrschbar ist, noch die Ausrichtung auf die vermeintlich „billigste“ Lösung.

In vielen Bereichen werden Papier- und Digitalwelt noch für längere Zeit nebeneinander bestehen bleiben. Die Einführung von E-Government darf keine Zugangswege verschließen, insbesondere für Menschen, die aus persönlichen oder technischen (Breitbandversorgung in der Fläche) Gründen keinen angemessenen Zugang zu Online-Verfahren haben.

E-Government und Digitalisierung der Verwaltungsarbeit waren und sind kein Mittel, pauschalen Stellenabbau zu legitimieren. Trotz IT-Einsatzes in der Verwaltung konnte die Aufgabenverdichtung in den vergangenen Jahren nicht aufgehalten werden. Die weitere Digitalisierung der Verfahren bietet deshalb im Regelfall kein großes Einsparpotenzial mehr. Der dbb fordert daher eine aufgabengerechte Personalausstattung, vor allem auch in der kritischen Umstellungsphase.

Gerade im Bereich der IT ist die Entwicklung in einem stetigen Fluss mit immer neuen Ansätzen. Dieser Prozess ist und bleibt stets eine Gestaltungsaufgabe, die erfolgreich nur mit den betroffenen Beschäftigten bewältigt werden kann. Sie sind die Experten für ihren Arbeitsbereich. Mit ihren Praxiserfahrungen müssen sie Teil des Entwicklungskonzeptes sein.

B) Positionen des dbb

Personell

- Digitalisierung braucht Akzeptanz. Nur Transparenz und Offenheit können Widerstände, Befürchtungen und Vorbehalte gegenüber neuen Arbeitsverfahren abbauen. Daher sollen die Beschäftigten laufend über den Projektfortschritt informiert werden, und sachverständige Kolleginnen und Kollegen sollten ihre Erfahrungen einbringen können.
- Die Personalvertretungsrechte sind fortzuentwickeln, um den Anforderungen der Digitalisierung, neuer Kontrollmöglichkeiten und zunehmend flexibler Arbeitsformen angemessen Rechnung zu tragen.
- Die Personalvertretungen sind bereits frühzeitig in die Planung und das Umsetzungsverfahren einzubinden und umfassend zu unterrichten. Das fängt bereits in der Konzeptionsphase an, in der das weitere Verfahren prägende Vorentscheidungen getroffen werden. Dazu zählt auch die Vorlage der erforderlichen Unterlagen. In Arbeits- oder Steuerungsgruppen, die der Vorbereitung von Entscheidungen dienen, ist der Personalrat einzubinden. Die prozessbegleitende Beteiligung der Personalräte bei der Digitalisierung ist unerlässlich. Hierzu sind möglichst früh Vereinbarungen zwischen Dienststellen und den Personalvertretungen zu schließen.
- Die Neugestaltung der Verwaltungsabläufe kann nur gelingen, wenn auch die Beschäftigten mit ihren Praxiserfahrungen Teil des Entwicklungskonzeptes sind. Sie müssen mitgenommen und als „Experten für ihren Arbeitsbereich“ anerkannt und eingebunden werden.
- Die Einführung des elektronischen Verfahrens führt zu veränderten Abläufen, den Wegfall herkömmlicher und die Entstehung neuer Aufgaben mit oft veränderten Qualifikationsanforderungen. Dem ist in der Fortbildungsplanung, Stellenbewertung und bei der Personalentwicklung frühzeitig Rechnung zu tragen. Nicht zuletzt sind im Bereich der Personalbedarfsanalyse und der Personalplanung Überlegungen notwendig, welche Qualifikationen auf einem Arbeitsplatz künftig erforderlich sein werden.
- Digitalisierung wirkt sich auf Arbeitsabläufe und -inhalte aus, zugleich ändern sich herkömmliche Hierarchien, Informationswege und -zugänge, neue, auch fachübergreifende, Zusammenarbeit entsteht. Digitalisierung betrifft schließlich auch Führung und Verantwortung. Auf allen Ebenen bedarf es daher begleitender Qualifikationsmaßnahmen.

Organisatorisch

- In den Blick genommen werden dürfen nicht nur das angestrebte Ziel, sondern auch die Schritte auf dem Weg dorthin. Die Umstellung auf die digitalen Verfahren wie die elektronische Akte bedeutet zumindest in der Start- und Transformationsphase einen personellen und zeitlichen Mehraufwand.
- Die personellen, technischen, organisatorischen und finanziellen Aufwände müssen in der Planung realistisch eingeschätzt und bereitgestellt werden. Zu berücksichtigen sind Kosten – und Zeiten – für Schulung und Vorbereitung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, eine begleitende Betreuung sowie mögliche Doppelarbeit (digital/analog) in der Einführungsphase, die Migration vorhandener Aktenbestände und Verfahren zur sicheren Digitalisierung.
- Dazu zählt auch, dass die Informationstechnik regelmäßig angepasst und betreut werden muss. Das setzt qualifiziertes Personal in dem dafür nötigen Umfang voraus.
- Die Einführung der elektronischen Akte erfordert eine entsprechende Infrastruktur; Verwaltung und Justiz können das Ziel einer flächendeckenden Einführung nur verfolgen, wenn sie selbst in der Lage sind, massenhaft eingehende elektronische Dokumente ebenso wie Papiervorgänge effektiv entgegenzunehmen und weiterzuverarbeiten.

Im Verfahren

- Die Digitalisierung darf keine Zugangswege verschließen, insbesondere für Menschen, die aus persönlichen oder technischen Gründen (Probleme der Breitbandversorgung) keinen Zugang zu Online-Verfahren haben. Auch für diese Gruppe muss ein qualitativ gleichwertiger Zugang zur Verwaltung erhalten bleiben. Das setzt entsprechende Personalkapazitäten voraus. Modelle, die es in der Privatwirtschaft bereits gibt, nach denen für den „Service am Schalter“ zusätzliche Gebühren anfallen, sind abzulehnen.
- Gleiches gilt für die Übermittlung von Dokumenten, Bescheiden etc., die in Papierform vorliegen. Bürger und kleine Betriebe sind mindestens übergangsweise nicht durchgängig in der Lage, Papierdokumente eigenständig im richtigen Format und in der zulässigen Dateigröße zu scannen. Es müssen deshalb Kapazitäten für ein rechtssicheres Scannen vorgehalten werden.
- Auch in der digitalen Welt müssen Handlungs- und Entscheidungsspielräume erhalten bleiben und nachvollzogen werden können. Die elektronische Vorgangsbearbeitung darf nicht zu schablonenhaft vorgegebenen Entscheidungsmustern führen: Sachverhalte, die von typischen Standardfällen abweichen, die im System so nicht vorgesehen sind, müssen auch in digitalen Verfahren einer korrekten individuellen Behandlung zugänglich sein.
- Inhaltliche Entscheidungen müssen auch weiter dem Menschen vorbehalten bleiben. Soweit Verfahren automatisiert ablaufen, etwa in Form von Plausibilitätsprüfungen, erst Recht, wenn die Verfahren unmittelbar in Verwaltungsentscheidungen münden, muss geklärt sein, wer die Verantwortung trägt.
- Bei der elektronischen Kommunikation zwischen Bürger, Wirtschaft und Verwaltung müssen besondere Datenschutz- und sicherheitsrechtliche Belange

berücksichtigt werden, die die Authentizität, Integrität sowie Vertraulichkeit einer Nachricht gewährleisten.

In der Infrastruktur

- Der elektronische Rechtsverkehr muss in den Grundzügen bundesweit konzipiert werden, um Insellösungen zu vermeiden. Verwaltungsvorgänge müssen in den Schnittstellen so verbindlich definiert sein, dass eine Weiterbearbeitung möglich ist. Derzeit bestehen noch Defizite bei Kommunikation und Datenaustausch zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander. Auch die Fachverfahren sind vielfach nicht kompatibel.
- Voraussetzung ist, dass die Netze so leistungsfähig sind, auch größere Datenmengen in angemessener Zeit übertragen zu können. Ländliche Räume dürfen nicht länger abgekoppelt werden. Dazu ist der Breitbandausbau voranzutreiben.
- Die digitale Infrastruktur ist empfindlicher für Störfälle und Angriffe von außen. Das Ziel, Insellösungen zu vermeiden, führt zu stärkerer Zentralisierung der Technik. Insbesondere der Ausfall zentraler Server - fehlerhafte Software Updates, Stromausfälle ohne funktionierende unterbrechungsfreie unabhängige Stromversorgung, Hardwaredefekte, Hackerangriffe - führt immer wieder dazu, das ganze Bereiche arbeitsunfähig werden. Diesen gesteigerten Gefahren muss technisch effektiv begegnet werden.
- Die Verwaltung verfügt über viele besonders geschützte persönliche Daten von Bürgern und Unternehmen. Zentrale Ablagen, etwa in der geplanten Bundescloud, vermeiden Dopplungen und erleichtern die Bearbeitung; sie sind aber gleichzeitig größeren Gefährdungen durch unberechtigte Zugriffe ausgesetzt. Die Datensicherheit ist, auch was die Akzeptanz bei Bürgern und Unternehmen angeht, von existenzieller Bedeutung.
- Digitale Verfahren müssen Lösungen für diese neue „Störfälle“ bereithalten. Es muss sichergestellt werden, dass technische Probleme, etwa der Ausfall von Servern, Fehler der Datenübermittlung, Hackerangriffe oder Schadsoftware nicht zu Lasten der Bürger gehen. Um Zweifel etwa am - fristgerechten - Zugang von Anträgen, Dokumenten etc. zu beseitigen, sind rechtssichere Protokollierungen der Systeme notwendig.