

Beschäftigte first!

Anforderungen des DGB NRW
an die digitale Transformation des
öffentlichen Dienstes



Worum es uns geht

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

Digitalisierung ist aktuell das Trendthema. In der Regel spielt sich die Debatte im Zusammenhang mit der Privatwirtschaft und den Auswirkungen auf die Zukunft der dortigen Arbeit ab. Doch auch im öffentlichen Dienst findet Digitalisierung statt. In vielen Dienststellen werden schon lange diverse digitale Fachanwendungen genutzt und elektronische Kommunikation via Email, Smartphone und sozialen Netzwerken sind ebenfalls weit verbreitet.



Bei einer repräsentativen, deutschlandweiten Umfrage des DGB-Index Gute Arbeit im Jahr 2016 gaben die befragten Beschäftigten aus der öffentlichen Verwaltung sogar zu 93 Prozent an, von Digitalisierungsprozessen am Arbeitsplatz betroffen zu sein. Lediglich in den Branchen Information und Kommunikation sowie Finanzdienstleistungen und Versicherungen lagen die Werte noch höher. In der öffentlichen Verwaltung zogen nur 5 Prozent der befragten Betroffenen eine positive Bilanz der Digitalisierung. Jeder Zweite hingegen gab an, die Digitalisierung habe eher zu einem Anstieg seiner Arbeitsbelastung geführt.¹ Das zeigt: Schon jetzt beeinflusst Digitalisierung massiv auch die Arbeit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und das meist leider nicht positiv.

Hinzu kommt nun das zentrale politische Vorhaben, eine vollständig digitale Verwaltung in Bund, Ländern und auf kommunaler Ebene zu schaffen. Mit dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz NRW) hat noch die rot-grüne Landesregierung unter Ministerpräsidentin Hannelore Kraft im Jahr 2016 einen rechtlichen Rahmen für die Digitalisierung der Verwaltung in NRW mit Blick auf Land und Kommunen gesteckt. Die darin gesetzten Ziele und die enthaltenen einzelnen Meilensteine auf dem Weg zur digitalen Verwaltung, wie z. B. die Nutzung der E-Akte oder die vollständige elektronische Vorgangsbearbeitung, führen zu weiteren substantiellen Veränderungen der Arbeit in den Dienststellen und stellen die Beschäftigten vor große Herausforderungen.

Kurzgefasst

Der DGB NRW fordert die Landesregierung und die öffentlichen Arbeitgeber dazu auf, die Digitalisierung des öffentlichen Dienstes zur Gestaltung guter Arbeit zu nutzen.

Die Beschäftigteninteressen müssen jetzt in den Blick genommen werden. Die Belastung der Beschäftigten in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes ist bereits jetzt hoch. Die Digitalisierung darf sich daher nicht noch verschärfend auswirken. Sie muss so gestaltet werden, dass sie nicht mehr Arbeit, sondern gute Arbeit schafft. Das ist nicht nur im Sinne der Beschäftigten, sondern auch gut für Bürgerinnen, Bürger und Wirtschaft – denn nur so kann ein funktionsfähiger öffentlicher Dienst auch in Zukunft erhalten bleiben.

¹ Vgl. DGB-Index Gute Arbeit, Der Report 2016, S. 6 ff.

Auch für die neue schwarz-gelbe Landesregierung unter Ministerpräsident Armin Laschet ist die Umsetzung des Vorhabens „Digitale Verwaltung“ eines der Top-Themen. Im Koalitionsvertrag hat sie den bisher vorgesehenen Zeitplan zur vollständigen Digitalisierung der Landesverwaltung deutlich gestrafft und sich zum Ziel gesetzt, diese schon 2025 statt wie von der Vorgängerregierung geplant 2031 erreichen zu wollen. Gleichzeitig ist von digitaler Dividende und in diesem Zusammenhang von Personalabbau und Haushaltskonsolidierung die Rede.² Die digitale öffentliche Verwaltung soll laut dem Koalitionsvertrag der Wirtschaft dienlich sein, Bürokratieabbau im Zentrum stehen.³ Die Bürgerinnen und Bürger bekommen ein digitales Bürgerbüro, mehr Servicequalität und Nutzerfreundlichkeit versprochen.⁴

Zum massiven Wandel der Arbeitsbedingungen der vielen tausend Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung, die schon jetzt von Digitalisierung betroffen sind und deren Aufgabe nun auch die Umsetzung des Mammut-Projektes „Digitale Verwaltung“ sein wird, findet sich nichts. Potenziale für gute Arbeit in der Verwaltung bzw. im öffentlichen Dienst allgemein? Für die neue Landesregierung bisher kein Thema.

Aus Sicht des DGB NRW und seiner Mitgliedsgewerkschaften im öffentlichen Dienst ist es an der Zeit, auch die Beschäftigten im öffentlichen Dienst und die Auswirkungen der Digitalisierung auf ihre Arbeit in den Blick zu nehmen. Ohne ihre Unterstützung kann der Transformationsprozess nicht gelingen. Ohne motivierte und gesunde Beschäftigte im öffentlichen Dienst wird es auch in Zukunft nicht gehen. Politik und öffentliche Arbeitgeber in NRW müssen es sich daher zur zentralen Aufgabe machen, für die Beschäftigten positive Potenziale von E-Government und Digitalisierung zu heben. Negative Auswirkungen müssen begrenzt werden.

Denn bereits jetzt ist die Belastung der Beschäftigten in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes hoch. Ein Viertel der Beschäftigten (26 Prozent) im öffentlichen Dienst fühlt sich sehr häufig und ein weiteres Drittel (32 Prozent) oft gehetzt oder unter Zeitdruck. Nach den Gründen für den Zeitdruck gefragt, benannte die Mehrzahl die zu knappe Personalbemessung als Ursache (54 Prozent).⁵

² Koalitionsvertrag, S. 53.

³ Koalitionsvertrag, S. 32 ff., 43.

⁴ Koalitionsvertrag, S. 34.

⁵ Vgl. DGB-Index Gute Arbeit, Sonderauswertung Beschäftigte im öffentlichen Dienst, S. 28, 30.

Damit wird klar: Die jahrelange Ausdünnung der Personaldecke bei stetem Aufgabenzuwachs fordert ihren Tribut. Eine ungünstige Altersstruktur, Überstundenberge, Nachwuchssorgen aufgrund fehlender Attraktivität des Arbeitgebers öffentlicher Dienst und hoher Krankenstand sind vielerorts die Folgen. Die Digitalisierung darf sich bei dieser Ausgangslage nicht noch verschärfend auswirken. Sie muss so gestaltet werden, dass sie nicht mehr Arbeit, sondern gute Arbeit schafft. Nur so kann auch das Ziel der Politik, eine effektive Verwaltung für Bürgerinnen, Bürger und Wirtschaft erreicht werden.

Mit unserem vorliegenden Positionspapier wollen wir die aus unserer Sicht für ein gutes Gelingen der Digitalisierung des öffentlichen Dienstes notwendigen Punkte in die Debatte einbringen und fordern Politik, Regierung und Dienstherren dazu auf, diese bei der Umsetzung zu berücksichtigen.



Anja Weber
Vorsitzende des DGB Nordrhein-Westfalen

Schutzrahmen für gute Arbeit in digitalen Zeiten bilden – Positive Potenziale heben und Risiken digitaler Arbeit verhindern

Kurzgefasst

Der DGB NRW fordert die Schaffung eines Schutzrahmens für die Beschäftigten. Sie müssen in erster Linie von der durch Digitalisierung neu entstehenden Flexibilität profitieren – nicht nur die Arbeitgeber. Negative Auswirkungen in den Dienststellen, wie Entgrenzung und Arbeitshetze, sowie Probleme im Zusammenhang mit Urheberrecht und Datenschutz, sind durch entsprechende Regelungen und Schulungen zu begrenzen. Gleichzeitig bedürfen flexible Arbeitszeitmodelle, in deren Fokus die Arbeitszeitsouveränität der Beschäftigten steht, eines Ausbaus. Arbeits- und Gesundheitsschutz müssen mit finanziellen und personellen Ressourcen für die neuen Herausforderungen gestärkt werden. Den Beschäftigten sind vom Dienstherrn zeitgemäße Arbeitsmittel zur Verfügung zu stellen.

Die Digitalisierung birgt unstreitig positive Potenziale für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Der DGB NRW will sich positiv und konstruktiv an der Gestaltung der Digitalisierung beteiligen. Insbesondere mit Blick auf die zunehmende Technisierung wird es noch mehr Flexibilität bei Arbeitszeit und Arbeitsort geben. Es ergeben sich hierbei durchaus Chancen, um Arbeit und Privatleben besser miteinander zu vereinbaren. Aus Untersuchungen ist jedoch bekannt, dass sich die bereits durch Digitalisierung bestehende Flexibilität bei Arbeitszeit und Arbeitsort häufig zu Ungunsten der Beschäftigten auswirkt.

Die Verfügbarkeitserwartungen des Arbeitgebers haben aufgrund der technischen Möglichkeiten zugenommen. Unbezahlte Mehrarbeit und Überstunden ebenfalls. Die Entgrenzung der Arbeit mit ständiger Erreichbarkeit und auch Verfügbarkeit führt zu erhöhten psychischen Belastungen und entsprechenden Erkrankungen. Aufgrund psychischer Erkrankungen fallen Beschäftigte immer häufiger aus oder müssen gar frühzeitig aus dem Berufsleben ausscheiden.⁶ Es bedarf daher eines Schutzrahmens, der die negativen Auswirkungen für die Beschäftigten eindämmt und gleichzeitig auch eines Ausbaus der neu gewonnenen Spielräume zum Positiven für die Beschäftigten.

Das bedeutet, dass Arbeitszeit weiter begrenzt werden muss durch Gesetzgeber, Dienstherrn und Personalräte. Sie müssen Grenzen der Erreichbarkeit definieren, Planbarkeit sicherstellen und Selbstausbeutung möglichst verhindern. Denkbar sind Regelungen für ein Recht auf Nichterreichbarkeit, Vorschriften, die den Zugang zum Server bzw.

⁶ Vgl. DGB-Index Gute Arbeit, Der Report 2016; DGB-Index Gute Arbeit, Arbeitshetze und Arbeitsintensivierung bei digitaler Arbeit; DGB-Index Gute Arbeit, Verbreitung, Folgen und Gestaltungsaspekte der Digitalisierung in der Arbeitswelt; BAuA, Arbeitszeitreport 2016; BAuA, Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, 2015, DGB Projekt Arbeit der Zukunft, Kursbuch 4.0, S. 15 f.

Intranet und Telefon zu bestimmten Uhrzeiten beschränken oder technische Tools, die warnen, wenn die persönliche Arbeitszeit überschritten wurde. Gerade in sicherheitsrelevanten Bereichen dürfen der Notfall oder Katastrophenfall nicht als Alibi herangezogen werden, um die Arbeitszeiten zu überschreiten.

Führungskräften kommt hierbei eine wichtige Rolle zu. Sie benötigen gerade mit Blick auf das Eindämmen der Risiken mobilen Arbeitens besondere Schulungen und Sensibilität. Sie müssen mit ihrem Verhalten gute Vorbilder sein.

Im abgesteckten Schutzrahmen müssen gleichzeitig flexible Arbeitszeitmodelle ausgebaut werden, in deren Fokus die Arbeitszeitsouveränität der Beschäftigten steht. Auch hier muss die Ausgestaltung durch den Gesetzgeber, die Tarifparteien und in den Dienststellen erfolgen.

Bessere Rechte müssen geschaffen werden, die die Selbstbestimmung der Beschäftigten darüber, was wann zu leisten ist und wie Flexibilität organisiert wird, unterstützen – so dass auch den Beschäftigten und nicht nur den Arbeitgebern die neue Flexibilität zu Gute kommt. Aus diesem Grund lehnt der DGB NRW auch die Initiative der Landesregierung zur Öffnung des Arbeitszeitgesetzes ab. Mit ihrer einseitigen Zielrichtung auf die Flexibilisierung der gesetzlichen Ruhezeiten und der täglichen Höchstarbeitszeiten ist sie der falsche Ansatz.

Aufgrund der neuen Anforderungen durch die digitale Arbeitswelt kommen Gesundheits- und Arbeitsschutz besondere Bedeutung zu. Bestehende Arbeitsschutzregelungen und Maßnahmen zum Gesundheitsschutz müssen seitens des Dienstherrn konsequenter umgesetzt werden. Das gebieten allein die ungünstige Altersstruktur und der hohe Krankenstand im öffentlichen Dienst.

Die Landesregierung muss ressortübergreifend den Rahmen für ein umfassendes Gesundheitsmanagement setzen. Dabei brauchen wir nicht nur ein Konzept, das die bereits bestehenden und neuen Herausforderungen in den Blick nimmt, sondern auch ein Kontrollsystem zur kontinuierlichen Überprüfung der Wirksamkeit gesundheitsbezogener Aktivitäten. Zusätzlich muss eine regelmäßige, fundierte und umfassende Analyse über fördernde und belastende Faktoren erfolgen.

Wegen der gestiegenen Bedeutung von Arbeitsschutz und Gesundheitsmanagement bedarf es einer entsprechend angemessenen Ausstattung dieser Arbeitsbereiche mit finanziellen und personellen Ressourcen. Der aktuelle Zustand ist schon mit Blick auf die bisherigen Herausforderungen ungenügend. Im Landeshaushalt sind daher in jedem Fall mehr finanzielle Mittel bereitzustellen. Sie müssen außerdem in eigenen Haushaltstiteln ausgewiesen werden. Besonders die Arbeitsschutzverwaltung ist personell aufzustocken.

Die Gefährdungsbeurteilung als ein zentrales Instrument zur Aufdeckung krankmachender Ursachen von Arbeit ist besonders mit Blick auf psychische Belastungen konsequent umzusetzen. Sie ist sowohl präventiv, z. B. bevor eine neue Software beschafft wird, als auch reaktiv am konkreten Arbeitsplatz durchzuführen.

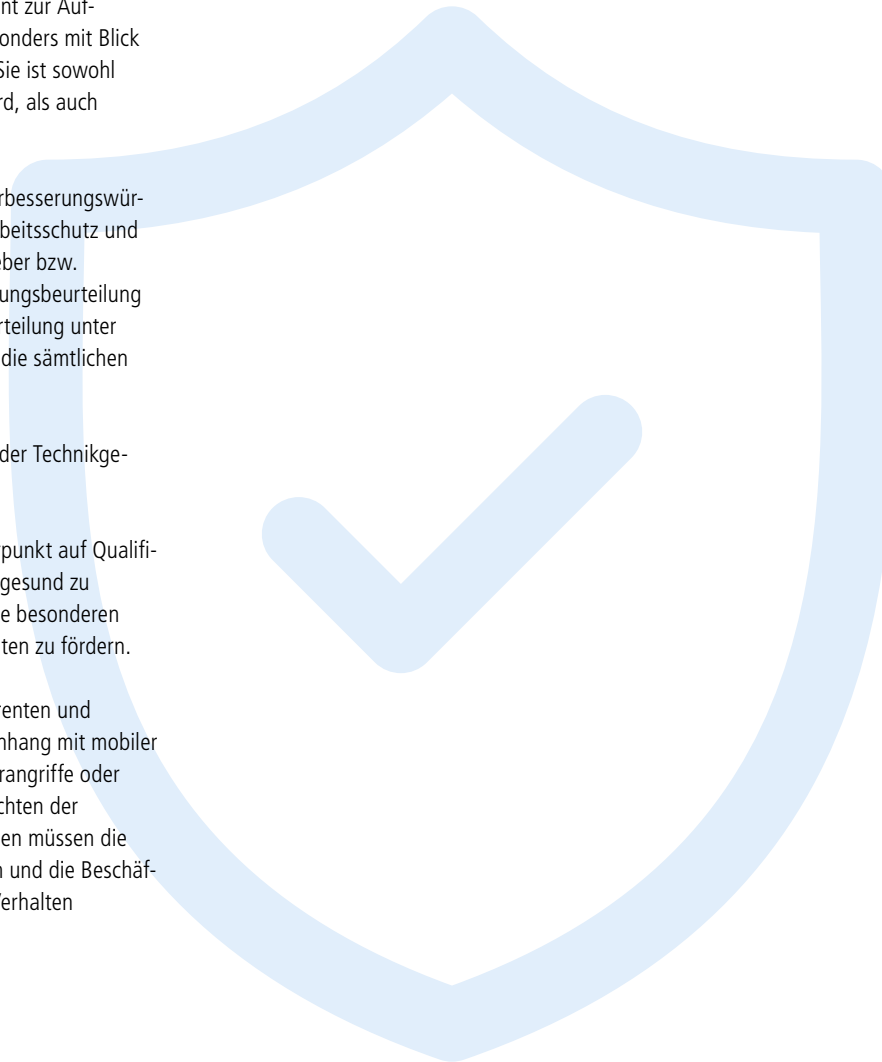
Aktuell ist die Lage im öffentlichen Dienst hier sehr verbesserungswürdig. Laut einer Untersuchung der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) führen 32 Prozent der Arbeitgeber bzw. Dienstherren im öffentlichen Sektor gar keine Gefährdungsbeurteilung durch. Nur acht Prozent können eine Gefährdungsbeurteilung unter Berücksichtigung psychischer Belastungen vorweisen, die sämtlichen gesetzlichen Anforderungen genügt.⁷

Softwareergonomie und Barrierefreiheit müssen bei jeder Technikgestaltung Leitprinzipien sein.

Im Rahmen der Verhaltensprävention muss ein Schwerpunkt auf Qualifizierungskursen liegen, um mit mobilen Arbeitsmitteln gesund zu arbeiten. Das Gesundheitsbewusstsein mit Blick auf die besonderen Gefahren des mobilen Arbeitens ist bei den Beschäftigten zu fördern.

Zum Schutz der Beschäftigten bedarf es einer transparenten und eindeutigen Klärung der Haftungsfragen im Zusammenhang mit mobiler Arbeit. Mit Blick auf mögliche Datendiebstähle, Hackerangriffe oder Verlust und Zerstörung des Arbeitsmittels sind die Pflichten der Beschäftigten eindeutig zu definieren. Durch Schulungen müssen die entsprechenden (Verhaltens-)Regeln vermittelt werden und die Beschäftigten für datenschutz- und urheberrechtskonformes Verhalten sensibilisiert werden.

Der Arbeitgeber muss seinen Beschäftigten die erforderlichen Arbeitsmittel bereitstellen. „Bring your own device“, also die Nutzung privater Mobilgeräte, aufgrund fehlender zeitgemäßer Ausstattung durch den Dienstherrn darf nicht wie aktuell die Regel sein. Vor dem Hintergrund von Datenschutz- und Haftungsfragen ist dies keine Option. Die notwendigen zusätzlichen finanziellen und personellen Mittel sind im Haushalt entsprechend bereitzustellen.



⁷ Beck, Lenhardt 2017, Evaluation der GDA-Betriebsbefragung 2015.

Information, Beteiligung und Mitbestimmung auf allen Ebenen gewährleisten – Lücken schließen und Akzeptanz sichern

Kurzgefasst

Damit Digitalisierung gelingt, müssen die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen als Experten und Vermittler frühzeitig eingebunden werden. Nur wenn die Interessen der Beschäftigten von Anfang an mitgedacht werden, kann der digitale Wandel gelingen. Die Dienststellenleitungen und die Landesregierung müssen eine Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Vertretungen von Anfang in einem geordneten Prozess organisieren und schon in den Lenkungsgremien zulassen. Denn dort erfolgen bei IT-Verfahren bereits in frühen Stadien der Planung und Beschaffung weitreichende Weichenstellungen. Der DGB NRW als Spitzenorganisation für Beamtinnen und Beamte muss im Rahmen eines geordneten Prozesses ebenfalls frühzeitig und fortlaufend an der Umsetzung des Großprojektes „Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung“ beteiligt werden.

Eine weitere Schlüsselrolle beim Gelingen der digitalen Transformation des öffentlichen Dienstes in NRW spielen Information, Beteiligung und Mitbestimmung.

Frühzeitige Information, Beteiligung und Mitbestimmung der Beschäftigten müssen im gesamten Prozess sichergestellt werden. Nur so lassen sich die Chancen der Digitalisierung realisieren und die Risiken digitalisierten Arbeitens begrenzen. Auch das haben die Auswertungen des DGB-Index Gute Arbeit gezeigt: Je mehr die Beschäftigten Einfluss nehmen konnten, z. B. darauf, wie die digitale Technik eingesetzt wird, desto positiver fiel ihre Bilanz zur Digitalisierung aus. Sie fühlten sich der Technik weniger ausgeliefert und Arbeitshetze und Co. traten seltener auf.⁸

Außerdem sind die Beschäftigten Experten in Bezug auf ihre Arbeit. Das müssen Dienstherren und Führungskräfte beim Einsatz von neuer Technik und der grundlegenden Umgestaltung der Arbeitsabläufe nutzen. Durch eine frühzeitige Einbeziehung der Beschäftigten kann besser gewährleistet werden, dass die technischen Lösungen auch in der Praxis funktionieren. Durch fortlaufende Information der Beschäftigten über anstehende Änderungen sichert sich der Dienstherr auch die dringend notwendige Akzeptanz und Unterstützung der Mitarbeiter für die Umsetzung von Neuerungen.

Neben der individuellen Mitbestimmung und Beteiligung kommt der frühzeitigen Einbeziehung der Interessenvertretungen in den Dienststellen als Experten und Vermittlern vor Ort eine herausragende Rolle zu. Die große Bedeutung von E-Government-Initiativen für die Änderung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung gebietet z. B. eine Einbeziehung der Personalvertretungen bereits in das jeweilige Lenkungsgremium der Dienststelle. Gerade

⁸ DGB-Index Gute Arbeit, Der Report 2016, S. 15; DGB-Index Gute Arbeit, Sonderauswertung Arbeitshetze, S. 10.

auch, weil bei IT-Verfahren bereits in frühen Stadien der Planung und Beschaffung weitreichende Weichenstellungen erfolgen.⁹

Zwischen Dienststellenleitung und Personalrat müssen frühzeitig Dienstvereinbarungen im Sinne einer Prozessvereinbarung getroffen werden, so dass eine fortlaufende Information, Beteiligung und Mitbestimmung im Prozess von Anfang an gewährleistet ist. Der Abschluss solcher Vereinbarungen muss zum Thema unter Führungskräften gemacht werden, sie müssen sie befürworten. Die noch unter der alten rot-grünen Landesregierung vom Hauptpersonalrat des Innenministeriums mit dem damaligen Innenminister Ralf Jäger ausgehandelte Dienstvereinbarung zur digitalen Transformation der Landesverwaltung NRW im Geschäftsbereich des Innenministeriums im Rahmen von E-Government-Projekten ist hierfür ein gutes Beispiel.

Gerade im Rahmen von E-Government nehmen ebenen- und ressortübergreifende Maßnahmen zu. Diese erschweren eine für die Akzeptanz und das Gelingen von Neuerungen notwendige, geordnete Einbeziehung von Beschäftigteninteressen von Anfang an und bergen die Gefahr, dass die Mitbestimmung vor Ort unterlaufen wird.

So hat sich zum Beispiel der Bund im Rahmen der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern weitreichende Kompetenzen bei der Informationstechnik gesichert. Alle digitalen Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern sollen bald im Internet über einen einheitlichen Portalverbund von den Bürgerinnen und Bürgern abgerufen werden können. Diese Vereinheitlichung der Internetangebote und in der Folge auch IT-Anwendungen in Kompetenz des Bundes wird sich konkret in einzelnen Behörden in NRW auswirken. Das zeigt: Es besteht hier die Gefahr, dass durch bundesweite Verordnungen bzw. Regelungskompetenzen die Mitbestimmung der Beschäftigten vor Ort faktisch unterlaufen wird. Das muss die Landesregierung bei ihrem zukünftigen Handeln auf Bundesebene im Blick behalten und vermeiden.

Auf Landesebene besteht ebenfalls durch die Zunahme von ebenen- und ressortübergreifenden Maßnahmen im Zusammenhang mit E-Government die Gefahr, dass die Interessen der Beschäftigten in den Dienststellen vor Ort unzureichend einbezogen werden und Mitbestimmung ausgehebelt wird.

⁹ Vgl. Groeger/Heß, E-Government in der öffentlichen Verwaltung, Plädoyer für eine ungewohnte Zusammenarbeit in der digitalen Transformation, S. 21 f.

Ein richtiger Schritt zur Schließung von Beteiligungslücken war daher, der noch unter der alten Landesregierung erfolgte Abschluss einer Verfahrensvereinbarung zwischen der Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte und dem Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik in NRW zur Sicherstellung der Beteiligung aller Ressort-Personalvertretungen bei übergreifenden E-Government-Projekten. In dieser Vereinbarung wurde für die Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte richtigerweise auch ein Platz im Steuerungsgremium zur Umsetzung des E-Government-Gesetzes auf Landesebene, dem E-Government-Rat, vorgesehen.

Auch für die kommunale Ebene müssen die Strukturen für Interessenvertretungen so geschaffen werden, dass E-Government-Vorhaben auf Augenhöhe mitbestimmungsrechtlich begleitet werden können. Ein wichtiger Schritt wäre hier, dass Interessenvertretungen der Beschäftigten in das entsprechende Steuerungsgremium für die ebenenübergreifende Zusammenarbeit bei der Informationstechnik zwischen Kommunen und Land, den IT-Kooperationsrat, hineinwirken können. Bisher sind dort nur die kommunalen Spitzenverbände vertreten, Interessenvertreter der Beschäftigten haben hier nicht einmal beratende Funktion. Da im IT-Kooperationsrat aber oftmals weitreichende Entscheidungen aus Sicht der Beschäftigten getroffen werden, ist eine Vertretung dort notwendig.¹⁰

Ebenfalls bedarf es einer Regelung zur Einbeziehung des DGB als Spitzenorganisation für die Beamtinnen und Beamten in NRW in das Großprojekt „Digitalisierung der Verwaltung“. Eine Beteiligung im Rahmen der Regelungen zur Verbändeanhörung oder nach § 93 LBG NRW reicht nicht aus. Vor dem Hintergrund des Umfangs des Projektes und den Folgen der planerischen Entscheidungen für die Beschäftigten muss Transparenz und Beteiligung bereits früher und auf anderer Ebene hergestellt werden.

¹⁰ Vgl. Groeger/Heß, E-Government in der öffentlichen Verwaltung, Plädoyer für eine ungewohnte Zusammenarbeit in der digitalen Transformation, S. 22.

Qualifizierungsoffensive starten – Arbeit und Entwicklungsmöglichkeiten sichern

Um die digitale Wende im öffentlichen Dienst erfolgreich zu meistern, bedarf es einer Qualifizierungsoffensive im öffentlichen Dienst. Qualifizierung und berufliche Weiterbildung müssen einen völlig neuen Stellenwert erhalten. Zukünftig geht es um mehr als eine bedarfsgerechte Einführungsschulung für eine neue Anwendungssoftware. Das aktuelle fachliche Anforderungsprofil der Beschäftigten muss um die notwendigen Kompetenzen für den digitalen Transformationsprozess und digitales Arbeiten erweitert werden.

Bereits 2016 hat der IT-Planungsrat des Bundes in einer Studie zu E-Government-Kompetenzen ermittelt, dass im Rahmen der fortschreitenden Digitalisierung bei allen Beschäftigten, nicht nur beim Experten für die Umsetzung von IT-Verfahren, neben IT-Fertigkeiten auch umfassend Selbstmanagement-Kompetenzen sowie Kommunikations- und Organisationskompetenzen benötigt werden.¹¹

Deswegen müssen Aus- und Fortbildungskapazitäten entsprechend ausgeweitet und angepasst werden. Neben Datenschutz, IT-Anwendung und IT-Sicherheit müssen auch z. B. Kompetenzen wie Prozess- und Projektmanagement eine größere Rolle spielen. Der Ausbau von Digitalkompetenzen muss nicht nur dringend in den Bildungseinrichtungen der öffentlichen Verwaltung nachvollzogen werden, sondern es ist eine Rückkopplung des zukünftigen Bedarfs an Qualifikationen an das gesamte Bildungssystem nötig.

Um die Beschäftigten in die Lage zu versetzen, mit dem steten Wandel Schritt zu halten, muss beim Dienstherrn das Verständnis einziehen, dass der Arbeitsort auch Lernort ist. Lernen muss zukünftig im Prozess der Arbeit stattfinden.

¹¹ Vgl. Jörg Becker et al, E-Government-Kompetenz, Studie im Auftrag des IT-Planungsrats, S. 1.

Kurzfassung

Der DGB NRW fordert von der Landesregierung eine Qualifizierungsoffensive für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Es muss sichergestellt werden, dass die Beschäftigten die notwendigen zusätzlichen Kompetenzen erwerben, um mit dem digitalen Wandel Schritt zu halten. Es ist Aufgabe des Arbeitgebers während der Arbeitszeit für die Fort- und Weiterbildung ausreichend Freiräume zu schaffen. Die Landesregierung muss, gerade bezogen auf das von ihr gesteuerte Projekt der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, die hiervon besonders betroffenen Beschäftigtengruppen und Stellenanteile identifizieren, um passgenaue Qualifizierung und Personalentwicklung zu ermöglichen. Besoldung und Entgelt sind an das erhöhte Qualifizierungsniveau anzupassen.

Hierfür braucht es Freiraum. Qualifizierung darf keine Privatsache sein. Über die gesamte Erwerbsbiographie muss hierfür ausreichend Zeit zur Verfügung stehen. Ähnlich wie bei der Polizei der Dienstsport als Pflichtaufgabe in der Arbeitszeit, muss auch die Erhaltung der „Digitalen Fitness“ im Rahmen der bezahlten Arbeitszeit selbstverständlich sein. Die gesetzlichen Regelungen zur Freistellung, Entgeltfortzahlung und Finanzierung sind entsprechend zu gestalten und zu handhaben. Überall dort, wo die gesetzlichen oder tariflichen Regelungen sich auf das Mindeste beschränken oder Vorschriften fehlen, müssen die Lücken durch entsprechende Dienstvereinbarung geschlossen werden.¹²

Im Haushalt sind durch das Land NRW ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen für eine solche Qualifizierungsoffensive vorzuhalten und gesondert auszuweisen.

Beschäftigte, deren bisherige Tätigkeit keinerlei oder wenig IT-Bezug haben, oder deren Tätigkeiten langfristig der Digitalisierung zum Opfer fallen werden, müssen besonders in den Blick genommen werden. Für sie müssen umgehend passgenaue Qualifizierungsmaßnahmen bereitgestellt werden.

Es bedarf daher zunächst einer Bestandsaufnahme, welche Stellenanteile in welchem Beruf wie stark durch Digitalisierung betroffen sind. Arbeitsplätze, die im oder durch den Wandel neu entstehen, müssen verifiziert werden. Personalentwicklung kommt eine Schlüsselrolle zu, denn diese gewährleistet passgenaue Qualifizierung und sichert damit Teilhabe und Entwicklungsmöglichkeiten.

Aktuelle und zukünftige Tätigkeitsprofile der Berufe müssen an die tatsächlichen gewandelten Aufgabenprofile angepasst werden. Gleiches gilt für Entgelt und Besoldung: Auch hier muss eine Anpassung an die erhöhten Anforderungen an das Qualifizierungsniveau erfolgen.

¹² Vgl. Jörg Becker et al, E-Government-Kompetenz, Studie im Auftrag des IT-Planungsrats, S. 1. Vgl. DGB Projekt Arbeit der Zukunft, Kursbuch Arbeiten 4.0, S. 14.

Führungskultur und Kommunikation anpassen – Austausch sicherstellen

Wir brauchen einen Wandel der Führungskultur, der an den Anforderungen der digitalen Arbeit ausgerichtet ist. Gerade bei Führungskräften entsteht ein geändertes Anforderungsprofil durch die zunehmende Digitalisierung.

Vorgesetzte müssen Personalentwicklung, Gesundheitsmanagement und Fortbildung als die zentralen Schlüssel zum Gelingen des digitalen Wandels in der Verwaltung verstehen und sie entsprechend einsetzen können. Wer mehr mobil arbeiten lässt, muss fit sein im virtuellen Führen und Führen auf Distanz. Er muss besonders vertraut sein mit den negativen Auswirkungen von digitalem Workflow und mobilem Arbeiten wie Arbeitshetze und Entgrenzung. Im Rahmen seiner Fürsorgepflicht muss er auch Selbstausbeutung verhindern. Digitalisierung ist Chefsache, sie muss von top-down getragen werden, damit die Zustimmung an der Basis stimmt. Die Beschäftigten und Personalvertretungen müssen kontinuierlich in die Entscheidungen miteinbezogen werden, Transparenz und Informationsgleichheit sichern die Akzeptanz. Zur Sicherung gleicher Standards in den Dienststellen sind Führungsrichtlinien zu entwickeln, die die neuen Anforderungen beschreiben.

Es bedarf eines Gewinnungskonzeptes für qualifizierte Führungskräfte. Mit Hilfe eines zu entwickelnden Bewertungsrasters muss festgestellt werden, ob die aktuellen und neuen Führungskräfte dem veränderten Führungsanspruch genügen. Talente sind anhand dieses Rasters zu identifizieren und zu fördern.

Neue Formen des Arbeitens erfordern auch neue Möglichkeiten der Kommunikation für die Beschäftigten und ihrer Personalvertretungen sowie Gewerkschaften. Mehr mobile Arbeit fordert vom Dienstherrn, dass er sowohl Räume für persönlichen Austausch der Beschäftigten schafft, als auch virtuelle Räume der Begegnung und Kommunikation einrichtet und schützt. Für den Personalrat sind ebenfalls geschützte Räume und Arbeitsmittel einzurichten. Der Dienstherr muss wegen der grundrechtlich geschützten Betätigungsgarantie auch digital Raum für gewerkschaftliche Arbeit im Betrieb bereitstellen, denn das klassische schwarze Brett reicht nicht mehr aus.

Kurzfassung

Führungskräfte müssen für die veränderten Anforderungen sensibilisiert, qualifiziert und ausgewählt werden. Sie müssen als Vorbilder handeln und Gefahren wie Selbstausbeutung und Entgrenzung entgegenwirken. Auch bei zunehmendem mobilen Arbeiten muss (persönlicher) Austausch mit den Beschäftigten sichergestellt bleiben. Personalvertretungen und Gewerkschaften brauchen angemessene Arbeitsmittel, ihnen ist auch digitaler Raum für ihre Arbeit zu gewähren.

Ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen bereitstellen – Effizienzgewinne im System öffentlicher Dienst belassen

Kurzgefasst

Digitalisierung darf nicht zum Synonym für Stellenabbau im öffentlichen Dienst verkommen. Klar ist: Gerade für den Transformationsprozess wird deutlich mehr Personal gebraucht. Übersteigerte Effizienzerwartungen oder eine voreilige Realisierung einer angeblichen Dividende werden das Ziel einer effektiven Verwaltung vereiteln. Kommt es am Ende zu Effizienzgewinnen, müssen sie zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit ins System öffentlicher Dienst reinvestiert werden.

Ganz wesentlich ist, dass Digitalisierung nicht als Feigenblatt für Stellenabbau und Haushaltskonsolidierung dient. Während des Transformationsprozesses wird in jedem Fall sogar mehr Personal benötigt werden. Effizienzsteigerung und Kostenersparnisse setzen massive Investitionen in die Qualifikation der Beschäftigten genauso wie in technische Lösungen voraus. Auch werden zusätzliche temporäre Freistellungen von Personalräten erforderlich sein, um den umfangreichen Veränderungsprozess zu gestalten. Nur so können die zusätzlichen Aufgaben bewältigt und gemeistert werden.

Um falsche Bewertungen und Renditeerwartungen zu vermeiden, muss bereits vor der Umsetzung einzelner Schritte eine (Technik-)Folgenabschätzung und eine Einschätzung der Auswirkungen auf die Arbeitsprozesse und die Beschäftigung vorgenommen werden. Jede Einführung muss in ihrer Auswirkung durchdacht und mit anderen (IT-)Projekten in Beziehung gesetzt werden.

Besonders der personelle Ist-Zustand ist zu beachten. In vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes ist die Personaldecke aufgrund jahrzehntelanger falscher Personalpolitik völlig ausgedünnt. Werden Arbeitsprozesse am Ende effektiver gestaltet, darf an Personal keineswegs gekürzt werden. Positive Wirkungen müssen im System öffentlicher Dienst belassen werden, um die bestehenden Defizite zu Gunsten guter öffentlicher Leistungen auszugleichen.

Die notwendigen zusätzlichen finanziellen und personellen Mittel sind von der Landesregierung im Haushalt entsprechend bereitzustellen.

Qualität öffentlicher Leistungen sichern – Privatisierung verhindern

Die Digitalisierung erhöht den Druck auf Seiten des öffentlichen Dienstes auch Leistungen und Produkte Dritter in Anspruch zu nehmen. Die Landesregierung muss in diesem Zusammenhang immer beachten, dass es auch bei einem digitalen Angebot häufig um staatliche Leistungen und Daseinsvorsorge für Bürgerinnen und Bürger geht. Für deren Erbringung, Qualität und Standard muss der Staat weiter die Verantwortung tragen.

Anspruch des Staates muss deswegen sein, staatliche Leistungen und Daseinsvorsorge mit eigenen Kompetenzen und Ressourcen wahrnehmen zu können. Eine Privatisierung öffentlicher Aufgaben im Zuge der digitalen Transformation lehnt der DGB NRW daher ab.

Ebenfalls darf sich der Staat auch nicht durch die Festlegung auf ein Produkt eines speziellen Herstellers oder den Support durch Fachfirmen für digitale Leistungen so in die Abhängigkeit von Dritten begeben, dass ihm die Kontrolle entgleitet. Er muss sich durch den Auf- und Ausbau digitaler Kompetenzen zum mündigen Kunden für die Produkte Dritter machen. Dadurch lassen sich zusätzlich die Kosten für externe Beratung verringern. In diesem Zusammenhang sind auch der Landesbetrieb Information und Technik NRW und die kommunalen Rechenzentren als öffentliche Dienstleister besonders wichtig und müssen als solche gestärkt und ausgebaut werden.

Bei externen Vergaben ist immer ein Rückholrecht sicherzustellen und das Tariftreue- und Vergabegesetz zu beachten.

Bürgerinnen und Bürgern muss möglichst barrierefrei und sozial unabhängig Zugang zu staatlichen Leistungen gewährt werden. Das bedeutet u.a., dass Zugangsmöglichkeiten auch weiter analog gewährt werden und nicht vollständig durch digitale Angebote ersetzt werden. Für analoge Vorgänge dürfen keine Extrakosten anfallen.

Kurzgefasst

Öffentliche Leistungen und Daseinsvorsorge müssen auch digital weiter durch den Staat in guter Qualität, barrierefrei und sozial unabhängig verantwortet werden. Daher muss der Staat und damit in erste Linie die Landesregierung Privatisierung vermeiden. Der Staat darf sich auch nicht so in die Abhängigkeit von privaten Dritten begeben, dass ihm die Kontrolle entgleitet. Eigene Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung müssen daher weiter ausgebaut werden. Wenn der Staat digitale Arbeitsbeziehungen eingeht, kommt ihm eine besondere Verantwortung zu, in diesen Geschäftsbeziehungen auf die Gewährleistung von guter Arbeit zu achten.

Außerdem müssen Bürgerportale und Bürgerdienste niedrigschwellig zugänglich sein. Das heißt, dass nur ein geringes Datenvolumen nötig sein darf, oder es muss mehr Datenvolumen bereitgestellt werden. Als Zugangsmittel müssen PC und Handy reichen. Für die Bürgerinnen und Bürger dürfen keine hohen Nebenkosten entstehen, etwa durch den Erwerb von besonderen Lese- oder Verschlüsselungssystemen. Bei Online-Formularen müssen Erklärhilfen bereitstehen und leichte und verständliche Schrift vorhanden sein. Der Charakter der öffentlichen Verwaltung darf am Ende nicht durch Selfservice und Robotik ersetzt werden.

Im Rahmen digitaler Dienstleistungen und Produkte haben sich neue Arbeitsformen wie Crowdwork oder Crowdsourcing entwickelt. Häufig verbergen sich hinter diesen neuen Geschäftsmodellen Probleme wie Arbeit auf Abruf, Scheinselbstständigkeit oder der Missbrauch von Werkverträgen.¹³ Bei digitalen Arbeitsbeziehungen kommt dem Staat daher eine besondere Verantwortung zu, für gute Arbeit Sorge zu tragen.



¹³ Vgl. DGB Projekt Arbeit der Zukunft, Kursbuch Arbeiten 4.0, S. 8 f.

IT-Sicherheit und Datenschutz gewährleisten – Überwachung und Missbrauch verhindern

Der Staat muss für den Schutz der unter Umständen extrem sensiblen Daten Sorge tragen, die er in Zukunft immer mehr digital vorhalten will. Cyberterrorismus ist keine Zukunftsmusik, komplette Datensätze behördlicher Systeme wurden schon mittels Ransomware verschlüsselt und erst gegen ein Lösegeld wieder verfügbar gemacht.

IT-Sicherheit und Datenschutz sind hoheitliche Aufgaben, die IT-Infrastruktur muss daher in öffentlicher Hand sein.

In allen Dienststellen wird für die neuen Herausforderungen ein IT-Sicherheitsbeauftragter notwendig werden. Bisher sind Ausstattung und Qualifizierung mit Blick auf IT-Sicherheit in den Dienststellen unzureichend. Wegen der hohen Relevanz und Verantwortlichkeit im Rahmen der Tätigkeit muss außerdem die Funktion des IT-Sicherheitsbeauftragten eine Aufwertung hin zu höheren Führungsebenen erfahren. Gerade der strategische Sicherheitsbereich muss gestärkt werden. Bisher wird in Behörden vornehmlich reaktiv gearbeitet, gebraucht wird in Zukunft aber ein Wandel hin zu einem proaktiven Sicherheits- und Risikokonzept.

Nicht nur Angriffe von außen bedürfen Beachtung, auch der Sabotageschutz vor Innentätern muss ausgebaut werden. Gemeinsame Plattformen und zentrale Dienste erhöhen das potenzielle Ausmaß bei einem erfolgreichen Angriff. Dies gilt es zu bedenken. Es braucht hinreichende Schutz-, Notfall- und Berechtigungskonzepte. Für einen Ausfall der IT muss ein Plan B gewährleistet sein, besonders mit Blick auf Feuer- und Katastrophenschutz.

Aufgrund des Ausbaus digitaler Lösungen und Arbeitsweisen in der öffentlichen Verwaltung fallen auch immer größerer Datenmengen im Kontext des Beschäftigungsverhältnisses an. Big Data in diesem Sinne birgt die Gefahr des gläsernen Beschäftigten.¹⁴ Die Möglichkeit des Trackings von behördlichen Dienstleistungen durch die Bürgerin oder

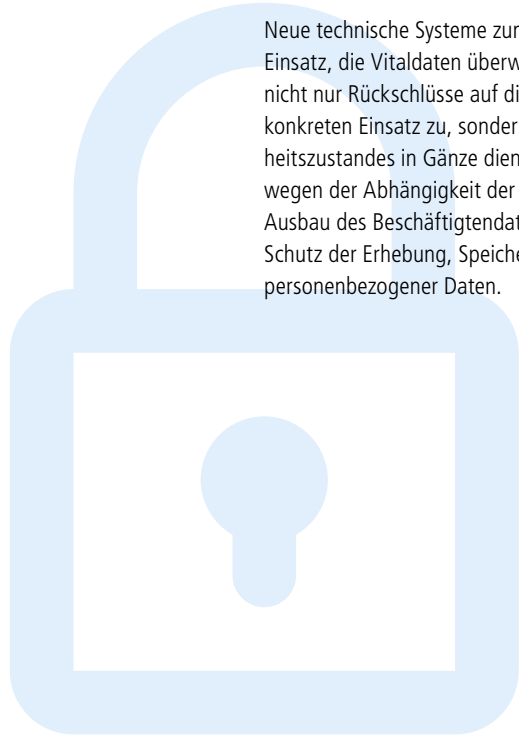
¹⁴ Vgl. DGB Projekt Arbeit der Zukunft, Kursbuch Arbeiten 4.0, S. 11, 17.

Kurzfassung

Die mit der zunehmenden Digitalisierung im öffentlichen Dienst anwachsenden Datenmengen über Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Beschäftigte müssen sicher vor Hackerangriffen, Sabotage und Missbrauch geschützt werden. In den Dienststellen ist daher der Ausbau von Datenschutz und IT-Sicherheit dringend notwendig. Hierfür müssen finanzielle und personelle Ressourcen bereitstehen. Beschäftigte brauchen Schutz vor einem System der permanenten Bewährung und Überwachung. Das erfordert vor allem einen Ausbau des Beschäftigtendatenschutzes.

den Bürger öffnet z. B. das Tor zur lückenlosen Kartierung der persönlichen Arbeit eines Einzelnen. Die digitalen Überwachungsmöglichkeiten können in ein System der permanenten Bewährung münden, das die Beschäftigten zusätzlich belastet und gleichzeitig Vorbehalte gegen Digitalisierung des öffentlichen Dienstes fördert.

Neue technische Systeme zum Schutz der Beschäftigten kommen zum Einsatz, die Vitaldaten überwachen und speichern. Sie lassen am Ende nicht nur Rückschlüsse auf die Vitalfunktionen des Beschäftigten im konkreten Einsatz zu, sondern können auch zur Bewertung des Gesundheitszustandes in Gänze dienen. Von daher brauchen wir, besonders wegen der Abhängigkeit der Beschäftigten vom Dienstherrn, einen Ausbau des Beschäftigtendatenschutzes und spezielle Regelungen zum Schutz der Erhebung, Speicherung, Nutzung und Verarbeitung personenbezogener Daten.



Literatur-/Quellenverzeichnis

- 1) Beck, David; Lehnhardt Uwe: Evaluation der GDA - Betriebsbefragung 2015, n= 6500, Publikation in Vorbereitung.
- 2) Becker Jörg et al: E -Government-Kompetenz, Studie im Auftrag des IT-Planungsrats, Berlin/München/Münster/Siegen 2016.
- 3) Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA): Arbeitszeitreport Deutschland 2016, Dortmund/Berlin/Dresden 2016.
- 4) Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, Unfallverhütungsbericht Arbeit, Dortmund/Berlin/Dresden 2016.
- 5) DGB Projekt Arbeit der Zukunft: Kursbuch Arbeiten 4.0, Berlin Juni 2017.
- 6) Institut DGB-Index Gute Arbeit/DGB-Bundesvorstand: Sonderauswertung: Beschäftigte im Angestellten- oder Beamtenverhältnis im öffentlichen Dienst, Berlin Juni 2017.
- 7) Institut DGB-Index Gute Arbeit: Der Report 2016, Wie die Beschäftigten die Arbeitsbedingungen in Deutschland beurteilen, Themenschwerpunkt: Die Digitalisierung der Arbeitswelt – Eine Zwischenbilanz aus der Sicht der Beschäftigten, Berlin November 2016.
- 8) Institut DGB-Index Gute Arbeit: Verbreitung, Folgen und Gestaltungsaspekte der Digitalisierung in der Arbeitswelt, Auswertungsbericht auf Basis des DGB-Index Gute Arbeit 2016, Berlin November 2017.
- 9) Institut DGB-Index Gute Arbeit: Arbeitshetze und Arbeitsintensität bei digitaler Arbeit, Berlin Mai 2017.
- 10) Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022 der NRWKoalition aus CDU und FDP, Düsseldorf Juni 2017, URL: https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/nrwkoalition_koalitionsvertrag_fuer_nordrhein-westfalen_2017_-_2022.pdf.
- 11) TBS NRW e. V./Hauptpersonalrat Ministerium für Inneres und Kommunales NRW: Dr. Bernd Groeger/Klaus Heß, E-Government in der öffentlichen Verwaltung, Plädoyer für eine ungewohnte Zusammenarbeit in der digitalen Transformation, Dortmund/Düsseldorf September 2016.

Sieben Schlüssel für eine gute Digitalisierung im öffentlichen Dienst



1. **Schutzrahmen** für gute Arbeit in digitalen Zeiten schaffen, um Risiken digitaler Arbeit für die Beschäftigten zu mindern und positive Potenziale zu heben.



2. **Information, Beteiligung und Mitbestimmung** der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen auf allen Ebenen frühzeitig gewährleisten.



3. **Qualifizierungsinitiative** starten, um Arbeits- und Entwicklungsmöglichkeiten für die Beschäftigten zu sichern.



4. **Führung und Kommunikation** in den Dienststellen an die neuen Herausforderungen anpassen.



5. Ausreichend finanzielle und personelle **Ressourcen** bereitstellen und Effizienzgewinne im System des öffentlichen Dienstes belassen.



6. **Qualität** öffentlicher Dienstleistungen sicherstellen und Privatisierung vermeiden.



7. **IT-Sicherheit und Datenschutz** gewährleisten und Überwachung und Datenmissbrauch verhindern.