

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2650

Alle Abg

Stellungnahme

des DGB-Bezirk NRW

zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer Vorschriften“

Drs. 17/8795

Düsseldorf, den 11.05.2020

I. Beschäftigteninteressen müssen bei Digitalisierung im Blick behalten werden.

Die aktuelle Coronakrise zeigt noch einmal deutlich, wie unterschiedlich die Voraussetzungen zur Digitalisierung in den einzelnen Bereichen des öffentlichen Dienstes sind. Sei es bei der Ausstattung mit angemessener Technik, sei es bei den erforderlichen Kenntnissen zum Umgang mit neuen Techniken und Tools oder sei es bezogen auf die Kultur eines Miteinanders bei der Einführung von Neuerungen zwischen Führungskräften, Beschäftigten und ihren Personalvertretungen.

Seit Jahren fordert der DGB NRW zusammen mit seinen Gewerkschaften im Zusammenhang mit Digitalisierung und E-Government daher u.a.

- eine angemessene Ausstattung mit Endgeräten -besonders in Schulen- für Beschäftigte und ihre Personalvertretung,
- eine einheitliche technische Infrastruktur, auch aus Gründen des Datenschutzes,
- ein ganzheitliches Konzept zur Begleitung der Digitalen Transformation in den Behörden für die Beschäftigten
- sowie die umfangreiche Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Interessenvertreter bei der Umsetzung der Digitalisierung.

Es ist daher bedauerlich, dass in der Landtagsanhörung zum vorliegenden E-Government-Gesetz die Interessen der Beschäftigten keine Rolle spielen. Wir erlauben uns daher als Interessenvertreter der Beschäftigten unsere bereits zur Verbändeanhörurung eingebrachte Stellungnahme zum Gesetzentwurf zu übersenden mit der Bitte, diese zu Kenntnis zu nehmen.

II. Vorziehen der vollständigen Digitalisierung der *internen* Verwaltungsabläufe gefährdet Gelingen der Digitalisierung.

Der DGB NRW sieht die Beschleunigung der vollständigen Digitalisierung der internen Verwaltungsabläufe der Behörden des Landes um 5 Jahre bis zum 31.12.2025 sehr kritisch. Aus unserer Sicht wird eine erfolgreiche Umsetzung der Digitalisierung dadurch gefährdet.

Die ursprüngliche Frist 1.1.2031 für den endgültigen Abschluss der Digitalisierung der *internen* Verwaltungsabläufe war mit konkreten Überlegungen zur schrittweisen Digitalisierung der Verwaltung hinterlegt. Zum Beispiel lag dem ersten E-Government Gesetz der richtige Gedanke zu Grunde, dass eine erfolgreiche Digitalisierung der internen Abläufe der Verwaltung eine vorher stattfindende zeit- und arbeitsintensive Optimierung der Geschäftsprozesse voraussetzt. Daher sieht § 12 EGovG NRW auch bisher vor, dass *vor* der Digitalisierung der internen Vorgangsbearbeitung die Behörden des Landes diese nach

einer landeseinheitlichen Methode zunächst dokumentieren, analysieren und optimieren sollten. Denn ohne eine z.B. Vereinheitlichung von Querschnittsprozessen oder eine Reduzierung der Prozesse um unnötige Prozessschritte werden am Ende aus bisher komplizierten, ineffektiven Prozessen, lediglich komplizierte, ineffektive, digitalisierte Prozesse.

Es ist zu befürchten, dass nun nicht mehr genug Zeit für diesen wichtigen Verfahrensschritt der Prozessoptimierung der Verwaltungsabläufe bleibt, da der Fokus nur noch auf das Erreichen eines aus Sicht des DGB NRW willkürlich gewählten früheren Datums gelegt wird. Dass die Landesregierung offensichtlich genau an diesem Punkt die Zeitersparnis plant, lässt die für § 12 Abs.2 E-EGovG NRW vorgesehene Änderung vermuten: Zukünftig soll eine Prozessoptimierung nicht mehr **vor** der Digitalisierung erfolgen, sondern nur noch **zur** Digitalisierung.

Ebenfalls wird damit eine beteiligungsorientiert Umsetzung gefährdet, weil die nötige Zeit zur Einbeziehung der Beschäftigten und der Beschäftigtenvertretungen fehlt.

Dem EGovG NRW lag ursprünglich die Idee zu Grunde, dass man bestimmte Vorhaben zeitlich priorisiert umsetzt, speziell auch die, die das Verwaltungshandeln gegenüber Bürger*innen und Wirtschaft betreffen. Für die *internen* Verwaltungsabläufe hingegen war ein größeres Zeitbudget vorgesehen, sofern sie nicht sowieso schon aufgrund der priorisierten Vorhaben digitalisiert worden wären. Bereits jetzt sieht das EGovG NRW eine zügige Umsetzung für die elektronische Durchführung von Verwaltungsverfahren gegenüber dem Bürger und der Wirtschaft vor, nämlich bis zum 1.1.2021. Genau wie die Einführung der E-Akte schon bisher bis 1.1.2022 vorgesehen ist und der elektronische Austausch zwischen Behörden bis 1.1.2022 auf elektronischem Wege erfolgen soll.

Die Realität zeigt, dass schon diese ursprünglich vorgesehene Zeitschiene nicht zu halten sein wird. Deswegen verlängert die Landesregierung nun mit dem vorliegenden Gesetzentwurf auch die ursprünglichen Umsetzungsfristen in Anbetracht der realen Lage: bei den Sicherheitsbehörden in Bezug auf die E-Akte anstatt auf 1.1.2022 auf 1.1.2024. Und in Bezug auf Behörden, die E-Laufmappe und E-Akte gleichzeitig einführen, wird das Datum ebenfalls herausgeschoben auf den 1.1.2024.

Es liegt daher auf der Hand, dass eine zusätzlich geschaffene Belastung durch die gleichzeitige, unbedingte Umsetzung der Pflichten in § 12 EGovG NRW nicht helfen wird. Genauso wenig, wie die nun zusätzlich entstehenden Aufgaben im Zusammenhang mit dem neu geschaffenen § 16a E-EGovG NRW zu offenen zugänglichen Daten.

Grundsätzlich begrüßt der DGB NRW die Verlängerung der o.g. Fristen, denn hier gilt natürlich, was auch allgemein für den gesamten Prozess gilt: Digitalisierung ist kein Selbstzweck. Sie muss Verbesserungen sowohl für Bürger*innen und Wirtschaft, als auch für die Beschäftigten schaffen. Digitalisierung mit der Brechstange nur zur Einhaltung zeitlicher Versprechen nutzt niemandem.

Auch die neuen, verlängerten Fristen werden jedoch nur dann einzuhalten sein, wenn ausreichend Ressourcen für alle gleichzeitig zu bewältigende Prozesse bereit gestellt werden. Das ist allerdings bisher nicht der Fall, wie der Haushaltsentwurf 2020 erneut zeigt. Hier verweisen wir auf unsere Stellungnahmen zum Personaletat 2018-2020, Drs. 17/1920, 17/867, 17/108.

Zur Umsetzung der E-Akte bei den Sicherheitsbehörden muss außerdem dringend die Frage der Schnittstelle zwischen dem Netzwerk der allgemeinen Verwaltung und der Polizei gelöst werden.

III. Konzept zur Begleitung der digitalen Transformation aus Sicht der Beschäftigten fehlt.

Wir vermissen immer noch ein Konzept bzw. einen Prozess, der die digitale Transformation aus Sicht der Beschäftigten umfassend begleitet. Ein solcher Prozess muss positive Potentiale für die Beschäftigten schöpfen und negative Auswirkungen begrenzen. Er muss die Qualifizierung, die Sicherung von Arbeit und die Entwicklungsmöglichkeiten der Beschäftigten in den Blick nehmen. Die Belastung der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung ist bereits jetzt hoch. Die jahrelange Ausdünnung der Personaldecke bei stetem Aufgabenzuwachs fordert ihren Tribut. Eine ungünstige Altersstruktur, Überstundenberge, Nachwuchsmangel aufgrund fehlender Attraktivität des Arbeitsgebers öffentlicher Dienst und hoher Krankenstand sind die Folge. 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 Bürger*innen und Wirtschaft, erreicht werden.

Der DGB NRW hat bereits 2018 mit seiner Broschüre „Beschäftigte first! Anforderungen des DGB NRW an die digitale Transformation des öffentlichen Dienstes“ sieben Schlüssel für eine gute Digitalisierung im öffentlichen Dienst definiert, um sich konstruktiv in den Prozess einzubringen. Nachzulesen unter: <https://nrw.dgb.de/archiv/++co++5d3cf52c-2d05-11e8-ae00-52540088cada>. Wir verweisen auf die dort gemachten Ausführungen.

IV. Zur Erweiterung des Anwendungsbereiches des Gesetzes u.a. auf Hochschulen und Schulen:

Die Landesregierung will mit dem vorliegenden Entwurf den Anwendungsbereich des EGovG NRW und der darin definierten Pflichten erweitern.

Für Hochschulen sollen die bisher geltenden Pflichten erweitert werden, u.a. müssen diese dann spätestens ab dem 1.1.2025 ihre Akten elektronisch führen und ihre internen Verwaltungsabläufe vollständig elektronisch bearbeiten. Hierzu sollen die Vorgänge und Verwaltungsabläufe einer umfassenden Prozessanalyse unterzogen werden.

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs erfordert dringend eine tragfähige Lösung, wie zukünftig die Mitbestimmungsverfahren in diesen Angelegenheiten für den Bereich der Hochschulen umgesetzt werden sollen, da es keine Stufenvertretung gibt.

Neben dieser Besonderheit gilt bei den Hochschulen wie für alle anderen Bereiche auch, dass für ein Gelingen von Digitalisierung die frühzeitige, umfassende Einbindung der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen als Experten und Vermittler erforderlich ist. Nur wenn die Interessen der Beschäftigten von Anfang an mitgedacht werden, kann der digitale Wandel gelingen. Gerade bei IT-Verfahren werden bereits in frühen Stadien der Planung und Beschaffung weitreichende Weichenstellungen getroffen. Daher ist sicherzustellen, dass eine frühzeitige, umfassende Beteiligung von Anfang an ermöglicht wird. Ein wichtiger Schritt hierbei ist die Einbeziehung der Beschäftigtenvertretung schon in die entsprechenden Steuerungsgremien.

Für eine Mitbestimmung auf Augenhöhe ist außerdem erforderlich, dass Personalräte mit ausreichend Ressourcen, Qualifizierungs- und Beratungsmöglichkeiten ausgestattet werden. Jeder Personalrat sollte –auch aus Datenschutzgründen– mit einem Dienst-PC /-Laptop ausgestattet werden. Gerade jetzt, in Zeiten geltender Kontaktbeschränkungen, muss mobiles Arbeiten möglich sein.

Schulen sollen neu in den Anwendungsbereich der Basispflichten des EGovG NRW einbezogen werden und diese bis zum 31.12.2025 umsetzen. Lapidar wird im Gesetzentwurf behauptet, dass den dadurch entstehenden zusätzlichen Aufwände finanzieller Art der Gemeinden als Schulträger nach allen vorhandenen Erkenntnissen Einsparpotentiale gegenüberstünden, die die entstehenden Belastungen zumindest kompensierten.

Zunächst steht fest, dass für die Umsetzung auch der Basispflichten mehr Personal und Sachmittel gebraucht werden. Die Landesregierung lässt offen, in welcher Höhe und woher diese kommen sollen. Auf keinen Fall dürfen etwaige Aufwände auf den Schultern des bestehenden (Lehr)Personals abgeladen wer-

den. Schon jetzt ist die Digitalisierung der Schulen in NRW unterfinanziert. Insbesondere in Zeiten des massiven Lehrkräftemangels darf es nicht sein, dass Stellenanteile von Lehrkräften für die Erledigung der nun weiteren Zusatzaufgaben benutzt werden.

Gerade für derartige Prozesse müssen Kostenfragen eindeutig geklärt werden. Dass Prozesse behindert werden, wenn die Kostenfrage zwischen Land und Kommune strittig ist bzw. unterschiedlich geregelt, hat schon der Digitalpakt in Schulen gezeigt und das Zuständigkeitsgerangel zwischen der Ausstattung der Schulen und der Schüler*innen und auf der anderen Seite die Ausstattung der Lehrkräfte bzw. sonstigen Beschäftigten.

V. Zu Open Data:

Grundsätzlich begrüßt der DGB NRW einen freien Zugang zu Daten der öffentlichen Verwaltung für alle Bürger*innen, die Zivilgesellschaft sowie die Wirtschaft. Damit dieses Ergebnis aber tatsächlich erreicht wird, reicht § 16 a E-EGovG NRW in der jetzigen Fassung nicht.

Ein Open-Data-Konzept, welches das Ziel verfolgt dem Gemeinwohl zu dienen, sollte nicht nur die Daten der Verwaltung in den Blick nehmen, sondern die Gesamtheit der Daten von öffentlicher Relevanz. Das bedeutet, dass nicht nur die Verwaltung Daten beisteuert, sondern auch private Akteure und Unternehmen Daten zu einer solchen Wissensdatenbank des öffentlichen Raums beitragen müssen. Es müssten zusätzliche Regelungen getroffen werden, wie z.B. dass alle Daten, die über den öffentlichen Raum erhoben werden (z.B. Verkehrs- oder Umweltdaten), auch öffentlich sein müssen.

Gleichzeitig führt eine Veröffentlichung unbearbeiteter Rohdaten nicht dazu, dass Partizipation und demokratische Meinungsbildung von Bürger*innen gesteigert werden. Denn die Interpretation der Rohdaten ist aufwendig und führt damit zwangsläufig dazu, dass nur affine und materiell gut ausgestattete Personen, Gruppen und Interessenverbände der Zivilgesellschaft Rückschlüsse aus Verwaltungsdaten ziehen können. Um eine nutzbringende Verwertung der veröffentlichten Daten nicht nur in erster Linie für große Privatunternehmen zu eröffnen, ist es für den DGB NRW daher erforderlich, dass Datensätze vor der Veröffentlichung in geeigneter Form aufbereitet und mit den entsprechenden Kontextinformationen in barrierefreier Sprache versehen werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass auch zivilgesellschaftliche Milieus die Daten nutzen können und der Öffentlichkeit die Möglichkeit geboten wird, Handeln des Staates besser nachvollziehen zu können. Dieses ausdrücklich im Gesetzentwurf formulierte Ziel ist in Gefahr, wenn die Deutungshoheit der Daten allein großen Unternehmen mit ausreichend Ressourcen überlassen wird.

All das setzt erheblich mehr personelle Ressourcen in den Behörden voraus, genau wie ein Konzept und Ressourcen zur Qualifizierung. Die veröffentlichten Stellen müssen mit entsprechender personeller und finanzieller Kapazität ausgestattet werden. Eine nutzbringende Generierung, Aufbereitung und Veröffentlichung von Daten ist in der Regel mit einem hohen Aufwand verbunden und darf nicht als ein Nebenprodukt normaler Arbeitsprozesse der öffentlichen Verwaltung betrachtet werden. Die Beschäftigten müssen zukünftig umfassend qualifiziert werden in Datenaufbereitung, -analytik und -verwertung. Die Landesregierung sollte außerdem entsprechende Mittel und Angebote für Organisationen der Zivilgesellschaft bereitstellen.

Im Rahmen der vorgesehenen Berichtspflicht muss unbedingt darauf geachtet werden, dass entsprechend der Gesetzesbegründung nicht nur der wirtschaftliche Nutzen evaluiert wird, sondern auch, inwieweit gesellschaftliche Akteure Daten genutzt haben und welche Auswirkungen das Gesetz auf die Arbeit der Beschäftigten in den Behörden des Landes hat.

VI. Keine nachhaltige Entwicklung durch Digitalisierung ohne Steuerung.

Die Behauptung, der Gesetzentwurf trage zu einer nachhaltigen Entwicklung bei, weil automatisch weniger Papier verbraucht und dadurch Treibhausgasemissionen gespart würden, kann so nicht nachvollzogen werden. Es ist seit den 90-iger Jahren bekannt, dass Digitalisierung nicht automatisch ein papierloses Büro bedeutet. Im Gegenteil: Trotz zunehmender Digitalisierung steigt bisher der Papierverbrauch. Völlig ausgeblendet wird außerdem, dass mit der Ausweitung des Geltungsbereiches des Gesetzes und der Verpflichtung zu Open Data, genau wie mit der grundsätzlichen Förderung von digitalem Verhalten, enormer Ressourcenverbrauch verbunden ist. Digitalisierung ist nicht per se nachhaltig. Sie kann es dann sein, wenn eine entsprechende Steuerung bei ihrer Umsetzung stattfindet. Dass die Landesregierung für den Digitalisierungsprozess der Verwaltung entsprechend flankierende Leitplanken setzt, ist nicht erkennbar.