

Trendbericht: Dienstvereinbarungen über E-Government – Benno Biewer

Inhalt

| | |
|--|----|
| Vorwort | 3 |
| Abkürzungsverzeichnis | 4 |
| 1 Einleitung | 5 |
| 2 Präambel | 7 |
| 3 Ziele, Grundsätze und Leitlinien | 8 |
| 4 Information und Beteiligung der Beschäftigten und der Beschäftigtenvertretungen | 11 |
| 5 Persönlichkeitsrechte, Datenschutz und IT-Sicherheit | 18 |
| 6 Arbeitsgestaltung und Gesundheitsschutz | 28 |
| 7 Beschäftigungssicherung und Personalentwicklung | |
| 8 Telearbeit und mobile Arbeit | 49 |
| 9 Elektronische Medien | 54 |
| 10 Elektronische Akten und Dokumentenmanagementsysteme | 63 |
| 11 Resümee und Ausblick | 68 |
| Das Archiv Betriebliche Vereinbarungen der Hans-Böckler-Stiftung. | 72 |

Archiv Betriebliche Vereinbarungen

↳ www.boeckler.de/betriebsvereinbarungen

Dienstvereinbarungen über E-Government – Trendbericht

Benno Biewer

Über den Autor:

Dr. Benno Biewer, Dipl.-Soziologe, seit 1999 Berater bei der tbs berlin, Arbeitsschwerpunkte: E-Government und gebrauchstaugliche Software für gute Arbeit

Copyright 2013 by Hans-Böckler-Stiftung

Redaktion: Dr. Manuela Maschke, Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf

Kontakt: 0211/7778-167, betriebsvereinbarung@boeckler.de

Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Stand: Juli 2013

Online-Publikation, download unter:

www.boeckler.de/betriebsvereinbarungen

Alle Rechte vorbehalten. Die Reproduktion für Bildungszwecke und nicht kommerzielle Nutzung ist gestattet, vorbehaltlich einer namentlichen Nennung der Quelle.

Vorwort

Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, mehr Bürgernähe, besserer Service und mehr Transparenz können durch den Einsatz von elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien gefördert werden – vorausgesetzt die Beschäftigten werden auf diesem Weg mitgenommen.

In den folgenden Ausführungen werden zentrale Regelungspunkte einer Rahmenvereinbarung E-Government erläutert und mit Beispielen belegt. Sie sind aus Beratungsfällen zum E-Government hervorgegangen. Im Rahmen dessen wurden mit Unterstützung von Annette Mühlberg (Leiterin des Referats E-Government, Neue Medien, Verwaltungsmodernisierung beim ver.di-Bundesvorstand), Vereinbarungen über E-Government zusammengetragen. Auf Anfrage wurden 30 Vereinbarungen und 6 weitere Dokumente wie Strategiepapier, Dienst-anweisungen, Entwürfe und Checklisten zur Verfügung gestellt. Überwiegend tragen die Vereinbarungen nicht den Titel E-Government, sondern sind vielmehr verschiedenen Themen zur Regelung von Informationstechnik und neuen Medien gewidmet. Diese Aspekte sind im E-Government von Bedeutung.

Aus der Sichtung dieser Dokumente und weiterer Unterlagen hat sich ein Trendbericht entwickelt. Zentrale Regelungspunkte einer Rahmenvereinbarung E-Government werden erläutert und mit Beispielen aus Vereinbarungen verknüpft. Dabei wird auch auf eine Muster-Rahmenvereinbarung Bezug genommen, die der Autor zusammen mit Annette Mühlberg (ver.di) unter Mitwirkung von Martina Kirstan (Mitglied des HPR-Vorstands Land Berlin) verfasst hat.

In der Reihe Hintergrundwissen - Trendberichte gehen wir Fragen nach, die im Zusammenhang mit unseren üblichen Auswertungen betrieblicher Vereinbarungen stehen, darin jedoch nicht eingehend behandelt werden. So können wir auch neue Themen ausführlich betrachten, für die noch keine umfangreiche Regelungspraxis vorliegt. Auf diese Weise versuchen wir, auch jene Themen, die im Hintergrund des Alltagsgeschäfts vorhanden sind, in den Vordergrund zu rücken. Einzelne Fragen, auf die man bei genauerer Betrachtung stößt, können so intensiver diskutiert und einer Analyse zugänglich gemacht werden.

Weitere Hinweise und Informationen zu unseren Auswertungen finden Sie im Internet unter www.boeckler.de/betriebsvereinbarungen.

Wir wünschen eine anregende Lektüre!

Dr. Manuela Maschke

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------|---|
| AGG | Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz |
| ArbSchG | Arbeitsschutzgesetz |
| ArbStättV | Arbeitsstättenverordnung |
| ASR | Arbeitsstättenrichtlinie |
| BDSG | Bundesdatenschutzgesetz |
| BGI | Berufsgenossenschaftliche Informationen |
| BGG | Behindertengleichstellungsgesetz |
| BildscharbV | Bildschirmarbeitsverordnung |
| BITV | Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung |
| BSI | Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik |
| DMS | Dokumentenmanagementsystem |
| EGVP | Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach |
| GG | Grundgesetz |
| GPS | Global Positioning System |
| GUV | Gesetzliche Unfallversicherung |
| HPR | Hauptpersonalrat |
| IPv6 | Internet-Protokoll Version 6 |
| ISO | International Organization for Standardization |
| ÖPP | Öffentlich-Private Partnerschaft |
| PPP | Public-Private Partnership |
| RFID | Radio-Frequency Identification |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| TIV | Technikunterstützte Informationsverarbeitung |
| VBS | Vorgangsbearbeitungssystem |

1 Einleitung

Unter dem Titel E-Government vollzieht sich gegenwärtig eine tiefgreifende Modernisierung der öffentlichen Verwaltung mit weitreichenden Folgen für Beschäftigte und Bürger. Auf EU-, Bundes- und Landesebene wurden neue rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen geschaffen, um Geschäftsprozesse und Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung über elektronische Medien zu erbringen, zu standardisieren und zugänglich zu machen. Dabei erhielt die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Informationstechnik der öffentlichen Verwaltungen Verfassungsrang (Art. 91c GG). Die am 18. November 2009 in Malmö verabschiedete Ministerdeklaration der EU sieht vor, dass bis 2015 Bürger und Unternehmen E-Government-Services erhalten, die a) nutzerzentriert sind, b) die Transparenz staatlichen Handelns erhöhen und c) den Zugang zu öffentlichen Informationen und die Partizipation am staatlichen Handeln erleichtern.

Die Bundesregierung hat einen Gesetzesentwurf zur Förderung der elektronischen Verwaltung verfasst, den der Bundestag am 18.04.2013 beschlossen hat und dem der Bundesrat am 07.06.2013 zugestimmt hat. Darin wird das Ziel propagiert, bundesrechtliche Hindernisse der elektronischen Kommunikation mit der Verwaltung abzubauen. Dies soll Bund, Ländern und Kommunen ermöglichen, Ebenen übergreifende Verwaltungsdienste mit medienbruchfreien Prozessen anzubieten, d.h. deren Medien sich reibungslos ergänzen und die sich an den Lebenslagen der Bürger und Unternehmen orientieren. Das Gesetz sieht dazu alternative Verfahren zur Ersetzung der Schriftform (eFormulare, eID, De-Mail) vor, Verpflichtungen zur Eröffnung eines elektronischen Zugangs und zur elektronischen Publikation, Grundsätze der elektronischen Aktenführung sowie Erleichterungen bei elektronischen Nachweisen und Zahlvorgängen.

Die E-Government-Initiativen weisen in Einzelthemen sowie in ihrer Gesamtheit vielerlei Besonderheiten auf, die die Beschäftigtenvertretungen vor neue Herausforderungen stellen. Dies betrifft alle Felder der Mitbestimmung und Beteiligung, insbesondere die Kernfelder der betrieblichen Regelung: Arbeits- und Gesundheitsschutz, Beschäftigtendatenschutz, Personalentwicklung und Rationalisierungsschutz. Die elektronischen Verwaltungsdienste basieren auf neuen Nutzungsformen elektronischer Medien, auf elektronischen Akten, Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystemen (DMS/VBS). Sie beinhalten neue Organisationsformen wie „Einheitliche Ansprechpartner“, Back-/Frontoffice, Bürgerbeteiligung, Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP bzw. PPP für Public-Private Partnership), sowie Möglichkeiten der örtlichen und zeitlichen Flexibilisierung der Kommunikation, des Empfangs und der Erbringung von Dienstleistungen, insbesondere in Form von Internetzugängen, mobiler Arbeit und Telearbeit.

Umfragen und Anfragen zeigen: Einerseits werden Beschäftigtenvertretungen verstärkt mit E-Government-Projekten konfrontiert. Andererseits mangelt es bislang vielfach an umfassenden Regelungen, die den neuen Herausforderungen gerecht werden. Dezidierte E-Government-Rahmenvereinbarungen werden offensichtlich nur vereinzelt abgeschlossen. Dies mag einerseits darin begründet sein, dass die Realisierung von E-Government-Vorhaben den Ankündigungen hinterher hinkt. Darüber hinaus wird ein Großteil der Themen, die in einer E-Government-Vereinbarung geregelt werden müssten, bereits in IT-Rahmenvereinbarungen behandelt. Diese werden jedoch den modernen Technologien und Organisationskonzepten des E-Government und damit verbundenen Risiken und Chancen nicht mehr gerecht.

Neuer Regelungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich a) der Erstellung und Einführung von elektronischen Akten b) der Bearbeitung und Verwaltung dienender Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssysteme. Dies umfasst auch unterstützende IT-Dienste: z. B. zur elektronischen Signatur, zur Verschlüsselung, zur elektronischen Kommunikation (De-Mail, EGVP, eFormulare, Webportale) und zu elektronischen Zahlverfahren.

Des Weiteren sind neue Aufgaben, Nutzungsformen und Regelungen bezüglich neuer Medien wie Internet, E-Mail und sozialer Medien im E-Government hervorzuheben. Auch die Abgrenzung dienstlicher und privater Rechte und Pflichten muss vielfach neu geregelt werden.

Dies gilt insbesondere, wenn elektronische Medien, Internetdienste und mobile Endgeräte wie Notebooks, Smartphones und Tablets genutzt werden, sei es im Dienstbüro, bei Telearbeit oder andernorts. Dabei stehen Chancen der erweiterten Selbstbestimmung sowie der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gewissen Gefährdungen gegenüber. Zu nennen sind hier ausdrücklich Gefährdungen des Daten- und Gesundheitsschutzes. Letztere werden vornehmlich beispielsweise in der Entgrenzung von Privat- und Berufsleben und in Zumutungen ständiger Erreichbarkeit sichtbar.

Besondere Beachtung verdienen überdies Netz-, Ortungs- und Identifikationstechnologien wie das Global Positioning System (GPS), Radio-Frequency Identification (RFID), Funketiketten und IPv6 (Internet-Protokoll Version 6). Das neue Internet-Protokoll ermöglicht es, weltweit allen Gegenständen dauerhaft eindeutige Adressen zuzuordnen. IPv6 und RFID bilden voneinander unabhängige Säulen des „Internets der Dinge“. Sie erschließen in Verbindung mit anderen IT-Systemen schier unbegrenzte Möglichkeiten der automatischen Identifizierung und Lokalisierung von Gegenständen und Personen – sowohl räumlich als auch sachlich und zeitlich. Darin begründete Gefährdungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts scheinen offensichtlich. Die Nutzungen von RFID-Technik zur automatischen Bestandskontrolle, Inventarisierung und Selbstverbuchung in Bibliotheken zeigen beispielhaft, dass es überdies um weiterreichende Auswirkungen auf Dienstleistungsstrukturen, Arbeitsgestaltung und Beschäftigungssicherung geht.

Bei alledem sollte beachtet werden: Es geht nicht nur um die Einführung des einen oder anderen Softwareprogramms oder Hardwaresystems. Stattdessen wird mit einem ganzen Kanon neuer Technologien, Gesetze, Vorschriften und Anordnungen eine umfassende Verwaltungsmodernisierung vorangetrieben. E-Government betrifft vielzählige technologische Neuerungen, mit denen arbeitsorganisatorische Änderungen wie neue verwaltungsübergreifende Kooperations-, Kommunikations- und Wirtschaftsstrukturen verbunden sind. Sie stellen die Weichen für zukünftige Arbeitsbedingungen und Beschäftigungssicherung. Aufgrund der strategischen Bedeutung und tiefgreifenden Änderung der öffentlichen Verwaltung, die E-Government insgesamt mit sich bringt, empfiehlt es sich, eine entsprechende Rahmendienstvereinbarung über E-Government abzuschließen.

In den folgenden Ausführungen werden zentrale Regelungspunkte einer solchen Rahmenvereinbarung erläutert und mit Beispielen versehen. Sie sind aus Beratungsfällen zum E-Government hervorgegangen. Im Rahmen dessen wurden mit Unterstützung von Annette Mühlberg (Leiterin des Referats E-Government, Neue Medien, Verwaltungsmodernisierung beim ver.di Bundesvorstand) Vereinbarungen über E-Government zusammengestellt. Auf Anfrage wurden 30 Vereinbarungen und 6 weitere Dokumente (Strategiepapier, Dienstabweisungen, Entwürfe und Checklisten) zur Verfügung gestellt. Überwiegend sind die Vereinbarungen nicht dezidiert dem Thema E-Government als vielmehr verschiedenen Themen zur Regelung von Informationstechnik und neuen Medien gewidmet, die im E-Government von Bedeutung sind. Aus der Sichtung dieser Dokumente und weiterer Unterlagen hat sich eine Art Trendbericht entwickelt, der zentrale Regelungspunkte einer Rahmenvereinbarung E-Government erläutert und mit Beispielen aus Vereinbarungen belegt. Dabei wird vielfach auf den Entwurf einer Muster-Rahmenvereinbarung Bezug genommen, den der Autor dieses Berichts zusammen mit Annette Mühlberg unter Mitwirkung von Martina Kirstan (Mitglied des HPR-Vorstands Land Berlin) verfasst hat.

2 Präambel

In der Präambel fassen die Vertragsparteien ihren Grundkonsens darüber zusammen, was E-Government für sie beinhaltet und welchen Zweck sie mit dieser Vereinbarung und den darin geregelten Vorhaben verfolgen. Bei E-Government wird im Allgemeinen primär die Erhöhung der Leistungsfähigkeit, Bürgerfreundlichkeit und Transparenz der Verwaltung betont. Überdies sollte, wie in einigen IT-Rahmen- und E-Government-Vereinbarungen, großer Wert darauf gelegt werden, dass die Persönlichkeitsrechte und Anforderungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gewährleistet sind.

Die Präambel bietet überdies Raum für das Bekenntnis, Beteiligungen von Bürgern, Beschäftigten und ihren Vertretungen fördern zu wollen. Zudem können weitere Ziele von beiden Parteien geteilt werden: Die Eigenständigkeit von Verwaltungseinrichtungen zu stärken sowie Gestaltungsfreiräumen zu fördern bzw. zu gewährleisten. Es sollte klargestellt werden, dass die dazu notwendigen personellen und sachlichen Ressourcen bereitgestellt werden müssen.

„Die Verwaltungsmodernisierung ist ein seit Jahren laufender Prozess, der höhere Effizienz und Bürgerfreundlichkeit durch Vereinfachung, Verbesserung und Beschleunigung aller Verfahren der öffentlichen Einrichtungen zum Ziel hat. Kreisverwaltung und Personalrat stellen sich der Herausforderung, unter dem Stichwort E-Government die möglichst medienbruchfreie und besonders bürger- und wirtschaftsfreundliche Gestaltung aller Informations-, Kommunikations-, Verwaltungs- und Servicedienste über elektronische Netze zu ermöglichen.

Voraussetzung für die Einführung einzelner E-Government-Verfahren ist nicht nur deren technische Verfügbarkeit und sichere und wirtschaftliche Handhabbarkeit, sondern auch die Akzeptanz und Kompetenz der Beschäftigten, um das bereitgestellte Instrumentarium effizient zu nutzen.

Verwaltung und Personalrat sehen die Verpflichtung und haben den Willen, die Einführung und Anwendung von E-Government sozialverträglich für die Beschäftigten zu gestalten. Maßnahmen zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit durch Gesundheitsförderung, Maßnahmen zur ergonomischen Gestaltung von Arbeitsplätzen, Personalplanung und Personalentwicklung sollen unter Wahrung bisheriger Ansprüche und unter Beachtung von Rationalisierungsschutzmaßnahmen vollzogen werden.

Beide Parteien sehen insbesondere die Verpflichtung, angesichts der Fülle personenbezogener Beschäftigtendaten, die bei der Umsetzung von E-Government-Projekten anfallen können, die Persönlichkeitsrechte der Beschäftigten zu beachten sowie angemessenen und nachvollziehbaren Arbeitnehmerschutz zu gewährleisten.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

„E-Government beinhaltet eine grundlegende Umgestaltung von Verfahren und Strukturen der öffentlichen Verwaltung unter Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien, bei der Geschäftsprozesse und Dienstleistungen standardisiert, über elektronische Medien erbracht und zugänglich gemacht werden. Die Vertragsparteien wollen hierzu Regelungen bereitstellen, die dazu dienen, die Qualität, Effizienz und Bürgernähe der Verwaltung zu verbessern, ihre Transparenz zu erhöhen und zu gewährleisten, dass die Persönlichkeitsrechte der Beschäftigten und Bürger gewahrt und die Anforderungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes unter Berücksichtigung der jeweiligen personalvertretungsrechtlichen Regelungen eingehalten werden.

Dabei sollen Beteiligungen von Bürgern und Beschäftigten sowie Beschäftigten- und Interessenvertretungen unter Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien gefördert werden und im Rahmen übergeordneter Rechtsvorschriften die Eigenständigkeit untergeordneter Verwaltungseinrichtungen sowie die Eigenverantwortung der Beschäftigten durch die Gewährleistung von Gestaltungsfreiräumen sowie die Bereitstellung personeller und sachlicher Ressourcen und Services gestärkt werden.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

3 Ziele, Grundsätze und Leitlinien

Als Ziele des E-Government werden im Allgemeinen die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und die Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung genannt. Des Weiteren werden eine sozialverträgliche Gestaltung sowie Maßnahmen zum Erhalt von Motivation und Arbeitsfähigkeit, zur Personalentwicklung, Beschäftigungssicherung und zum Schutz der Persönlichkeitsrechte angeführt.

„Ziel dieser Rahmendienstvereinbarung ist es, flankierende Maßnahmen zu vereinbaren, um die Umsetzung von E-Government [bei der Kreisverwaltung] sozialverträglich zu gestalten. Der E-Government-Prozess, in dem Kommunikations-, Informations- und Bearbeitungsprozesse vereinfacht, effektiviert, bürgerfreundlich und kostengünstig gestaltet werden, soll einhergehen mit Maßnahmen zum Erhalt der Motivation und Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten, zur Personal- und Qualifikationsentwicklung, zur Beschäftigungssicherung, zur sozialen Absicherung und zum Schutz der Persönlichkeitsrechte.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

Einige Rahmendienstvereinbarungen zu IT und E-Government zielen darauf ab, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu verbessern. Wichtig erscheint die Erklärung, a) dass die Beschäftigten und Beschäftigtenvertretungen an den Vorhaben beteiligt werden sollen und b) dass neben den konkret vereinbarten Regelungen auch allgemeine Grundsätze und Leitlinien der Sozialverträglichkeit sowie des Gesundheits- und Datenschutzes gelten.

„Vorhaben des E-Government sollen dazu dienen, verwaltungsinterne und übergreifende Arbeits-, Informations- und Kommunikationsprozesse mit Hilfe moderner Technik, insbesondere dem Einsatz elektronischer Medien, die Wirtschaftlichkeit, Bürgerfreundlichkeit und Transparenz der Verwaltung zu erhöhen und die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu verbessern. Die Einführung, Nutzung und Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur, verfahrensübergreifender IT-Dienste sowie fachbezogener IT-Verfahren des E-Governments soll unter Beteiligung von Beschäftigten und Beschäftigtenvertretungen gemäß den in dieser Vereinbarung aufgestellten Regeln, Grundsätzen und Leitlinien erfolgen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Dazu zählt die Wahrung von Persönlichkeitsrechten wie insbesondere dem informationellen Selbstbestimmungsrecht. Aufgrund ihrer Bedeutung wird Persönlichkeitsrechten und Grundsätzen des Datenschutzes im Allgemeinen ein eigener Abschnitt gewidmet. In der Präambel oder unter Zielen wird dann lediglich kurz darauf verwiesen.

Im Zuge der technologischen Entwicklung werden immer mehr personenbezogene Daten erfasst. Die Nutzungsbedingungen sozialer Medien genügen häufig nicht den in Deutschland geltenden Bestimmungen des Datenschutzes. Angesichts dessen sollte um so dringlicher klargestellt sein: Der Einhaltung von Datenschutzgrundsätzen muss stets oberste Priorität

eingräumt werden. Vermeintliche technologische Sachzwänge oder verbreitete unvorsichtige Nutzungsweisen elektronischer Medien, z.B. von Social-Media-Diensten wie Facebook, sollten nicht einer Vernachlässigung oder gar Preisgabe von Sicherheitsrichtlinien und Datenschutzanforderungen den Weg bereiten. Vielfach wird durch vollmundige Verheißungen in Hochglanzbroschüren Technikgläubigkeit gefördert bzw. geschürt. Um betriebliche Abläufe zu modernisieren und die Produktivität zu steigern wird oft einseitig oder vorrangig auf technologische Lösungen gesetzt. Personelle und organisatorische Maßnahmen werden nicht selten vernachlässigt. Vor diesem Hintergrund sollte die Einführung neuer Technologie grundsätzlich an den Nachweis der Zweckdienlichkeit gebunden sein.

„Neue Verfahren und Technologien des E-Governments sollten nur eingeführt oder in gravierender Weise verändert werden, wenn ihre Erforderlichkeit und Zweckmäßigkeit nachgewiesen ist oder von Entscheidungsträgern und Beschäftigtenvertretungen als unstrittig eingeschätzt wird.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Solche Regelungen lassen sich mit Hinweis auf die Notwendigkeit sachgerechter Wirtschaftlichkeitsberechnungen untermauern. Es empfiehlt sich, entsprechende Anforderungen durch Verfahrensweisen, Kriterien und Fragestellungen zu konkretisieren und ggf. im Anhang zu dokumentieren.

Idealerweise werden neue Technologiefolgen systematisch erörtert und Rahmenbedingungen für ihren effizienten und sozialverträglichen Einsatz festgelegt. Beides kann wesentlich dazu beitragen, schwerwiegende organisatorische Versäumnisse zu vermeiden. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Bereitstellung personeller und finanzieller Ressourcen sowie hinsichtlich der Aufgabe, für Bürger und Beschäftigte nachhaltig gebrauchstaugliche IT-Systeme zu gewährleisten (vgl. Kap. Arbeitsgestaltung und Gesundheitsschutz).

In vielen Dienstvereinbarungen wird eine sozialverträgliche und gesundheitsgerechte Gestaltung von IT-Systemen als Ziel proklamiert. Dieses Ziel kann unterstützt werden, indem man entsprechende organisatorische und personelle Rahmenbedingungen sowie eine Technologiefolgenabschätzung regelt. Gelegentlich wird das genannte Ziel zudem als gesamtorganisatorische Querschnittsaufgabe mit hoher Priorität begriffen.

„Verfahren und Systeme des E-Governments müssen in einer ganzheitlichen Perspektive mit hoher Gewichtung der Anforderungen des Gesundheitsschutzes und der Sozialverträglichkeit gestaltet werden. Demgemäß sind technologische Maßnahmen mit Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, der Organisations- und Personalentwicklung und des Gesundheitsmanagements zu integrieren und Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen mit hoher Priorität zu behandeln.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Als weiteres Ziel taucht die Einführung einer einheitlichen Aktenbearbeitung und eines (landesweit) einheitlichen Dokumentenmanagementsystems auf.

„Mit der Einführung eines DMS soll den Beschäftigten der [...] Landesverwaltung eine anwenderfreundliche, moderne, IT-gestützte Arbeitsumgebung zur elektronischen Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen zur Verfügung gestellt werden. Die Informationen sollen besser verfügbar sein, die Aktenführung soll vereinheitlicht und damit die Effektivität und Transparenz des Verwaltungshandelns verbessert werden. Ein DMS soll auch die Zusammenarbeit von Beschäftigten erleichtern, deren Arbeitsplätze sich an verschiedenen Standorten befinden (z. B. bei Telearbeit oder Dienststellen mit verschiedenen Standorten).“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/519/2009

Für Einheitlichkeit lassen sich zahlreiche gute Gründe anfügen. Allerdings können sich zu restriktive Vorgaben zur Einheitlichkeit als Hemmnis erweisen. Unumstößliche Verpflichtungen können sogar Gefahren und Risiken bergen.

Die öffentliche Verwaltung umfasst eine große Vielfalt an Einrichtungen mit teilweise sehr unterschiedlichen Aufgaben, Geschäftsprozessen und Rahmenbedingungen. Entsprechend divergieren die Anforderungen an eine sichere, effiziente, gesundheitsgerechte und kostengünstige IT-Unterstützung. Es kann nicht unbedingt vorausgesetzt werden, dass ein System all diesen Anforderungen gleichermaßen genügt. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass nach der Ergonomie-Norm DIN EN ISO 9241 die konkreten Anforderungen des Nutzungskontexts maßgeblich dafür sind, inwieweit IT-Systeme als gebrauchstauglich beurteilt werden und den Anforderungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes genügen.

Einerseits weisen technische Systeme generell und insbesondere DMS sehr unterschiedliche Leistungsmerkmale sowie spezifische Stärken und Schwächen auf. Andererseits stellen die verschiedenen Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung – z. B. Straf- und Registergerichte, Staatsanwaltschaften, Polizei, Bürger-, Ordnungs-, Finanz-, Jugend- und Schulämter, Senatskanzleien und Beschäftigtenvertretungen – teils höchst unterschiedliche Anforderungen. Angesichts dessen empfiehlt es sich, das Prinzip Einheitlichkeit differenziert und bedingt zu formulieren.

„Einheitliche technische Lösungen und Verfahren sind im Interesse der Wirtschaftlichkeit und Vereinfachung anzustreben, sofern ihnen keine schwerwiegenden Hinderungsgründe entgegenstehen. Schwerwiegende Hinderungsgründe können in unterschiedlichen Kunden-, Beschäftigten- und Verwaltungsanforderungen begründet sein. Dies schließt insbesondere erhebliche Minderungen der Dienstleistungsqualität, der Zugänglichkeit von Diensten und der Arbeitsbedingungen ein. Diesem Grundsatz entsprechend müssen bei einer Vereinheitlichung von Softwarelösungen die konkreten Anforderungen im Nutzungskontext verschiedener Verwaltungseinrichtungen beachtet werden.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Medienbrüche zu beseitigen gehört zu immer wieder geäußerten Zielsetzungen von E-Government-Vorhaben. Erzwungene Medienbrüche erweisen sich nicht nur als unwirtschaftlich und mitunter wenig kundenfreundlich. Sie bringen auch gesundheitsgefährdende körperliche und psychische Belastungen für die Beschäftigten mit sich. Sie zu beseitigen ist daher ein Ziel, für das im Allgemeinen ein Grundkonsens besteht oder erzielbar sein sollte. Sie können in der Präambel oder in einem Abschnitt zu Zielen angeführt werden (vgl. Öffentliche Verwaltung, 090300/293/2012). In der Praxis treten dennoch Medienbrüche auf, insbesondere weil die angeschafften IT-Systeme nicht optimal zusammenwirken. Diese Defizite ließen sich zwar meist beseitigen, z. B. indem leistungsfähige Schnittstellen eingerichtet werden. Jedoch erscheinen die Kosten hierfür oft zu hoch. Aus diesen Gründen ist es empfehlenswert, die Zielsetzung möglichst verbindlich mit Bezug auf die Arbeitsbedingungen zu formulieren und kompensatorische Maßnahmen für verbleibende Medienbrüche vorzusehen.

„Dem Prinzip der Medienbruchfreiheit gemäß sollten Medienbrüche vermieden werden, sofern sie nicht technisch, rechtlich oder organisatorisch erforderlich sind. Sofern sie erforderlich sind, sollten Maßnahmen ergriffen werden, die geeignet sind, den durch Medienbrüche bedingten Mehraufwand (wie insbesondere Doppelerfassungen von Daten) soweit als möglich zu reduzieren und zu kompensieren.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Angesichts der demographischen Entwicklung und der Tendenz zur „digitalen Spaltung“ der Gesellschaft sollte gewährleistet sein, dass traditionelle, nichtelektronische Zugänge zu Informationen und Dienstleistungen der Verwaltung im Interesse von Bürgern und Beschäftigten bewahrt werden. Dieser Problematik kann begegnet werden, indem man auf das Prinzip der Medienneutralität respektive das Multikanalprinzip verweist.

„Dem Prinzip der Medienneutralität respektive Multikanalprinzip gemäß sollten keine technischen Entwicklungen realisiert werden, die die Weiternutzung traditioneller Medien untergraben und neue Medien zur Teilhabe an essentiellen Informations- und Kommunikationsprozessen erzwingen, sofern dies nicht (technisch oder aufgrund eines überwiegenden allgemeinen Interesses) erforderlich und für die Beschäftigten und Bürger zumutbar ist. Grundsätzlich sollten die Behörden für Bürger nicht ausschließlich elektronisch erreichbar sein, vielmehr papierbasierte Eingänge und persönliche Vorgespräche ermöglichen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

4 Information und Beteiligung der Beschäftigten und der Beschäftigtenvertretungen

4.1 Information

Wann und wie sollen die Beschäftigten und Beschäftigtenvertretungen über Maßnahmen, insbesondere die Einführung und Änderung von Informationstechnik, informiert werden? Diese Fragen führen in der Praxis erfahrungsgemäß immer wieder zu Auseinandersetzungen und Reibungsverlusten. Viele Personalräte beklagen, dass sie zu spät und nicht richtig informiert werden. Dementsprechend wird in Dienstvereinbarungen betont und erläutert, dass die Information frühzeitig respektive rechtzeitig erfolgen muss, um Alternativen berücksichtigen zu können. Teilweise wird ihr Inhalt näher ausgeführt.

„Der zuständige Personalrat ist [...] vor jeder Änderung, Ergänzung, Erweiterung und Einführung von Systemen rechtzeitig und umfassend unter Vorlage der erforderlichen Unterlagen zu informieren. Rechtzeitig ist die Unterrichtung dann, wenn sie von Anfang an und begleitend stattfindet.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 060300/100/2011

„Die Verwaltung informiert den Personalrat frühzeitig über den jeweiligen Stand der Planung neuer TIV-Maßnahmen sowie die Planung der Ausweitung bzw. Änderung bereits bestehender TIV-Maßnahmen. Frühzeitig bedeutet, daß der Personalrat vor Beginn der Voruntersuchung unterrichtet wird. Ebenso werden dem Personalrat das Ergebnis der Systemanalyse und der Sollvorschlag zugeleitet. Dadurch wird ermöglicht, die Ergebnisse von Erörterungen noch im Verlaufe der internen und externen Planungen zu berücksichtigen und ggf. Alternativen zu realisieren. Über die überschaubaren Auswirkungen auf Arbeitsplätze, Arbeitsinhalte, Arbeitsqualifikation und Arbeitsabläufe wird der Personalrat unter Vorlage der vollständigen Planungsunterlagen unterrichtet.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

Weitere Regelungspunkte betreffen Fragen einer fortlaufenden und umfassenden Information. Ergänzend zu Informationsgesprächen und Präsentationen sollen laut einigen Vereinbarungen Dokumentationen und sonstige Unterlagen des Verfahrens im Intranet zugänglich gemacht werden. Derartige Regelungen können auch technische Informationssysteme und

weitere Arten der Information einbeziehen. Nachstehend wird hinsichtlich Information und Beteiligung von Beschäftigten auf Schulung, Wissenssysteme und Informationsmanagement Bezug genommen.

„Die kontinuierliche Information und Schulung der Beschäftigten und die Transparenz des Verwaltungshandelns werden durch unmittelbaren Zugriff auf die relevanten Dokumente im Intranet/Internet, durch den Zugang zu Instrumenten der Wissenssysteme und des Informationsmanagements erleichtert.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

Zudem muss geregelt sein, wie mit Versionsänderungen umgegangen wird. Eine zentrale Forderung ist, dass mögliche personalvertretungsrechtliche Folgen ersichtlich und beurteilbar sind.

„Über Versionswechsel von Software (Releases, Updates, Upgrades) sind die Beschäftigten und zuständigen Beschäftigtenvertretungen zu informieren. Dazu gehört die Übermittlung der zugehörigen Versionshinweise des Herstellers sowie ggf. ergänzende Hinweise des Verfahrensverantwortlichen zur Durchführung des Versionswechsels. Die Informationen müssen personalvertretungsrechtliche Folgen ersichtlich und beurteilbar machen. Die Mitbestimmungsrechte und sonstigen Beteiligungsrechte der zuständigen Beschäftigtenvertretungen bleiben hiervon unberührt.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Manche Softwaresysteme unterliegen aus technischen und fachlichen Gründen einer sehr hohen Änderungsdynamik. In diesen Fällen kann es sinnvoll sein, spezielle Regelungen zu fachlich bedingten Verfahren zu treffen. IT-Abteilungen und Personalvertretungen könnte es so erspart bleiben, viel Arbeit in die Bereitstellung und Prüfung von beteiligungsrechtlich unerheblichen Detailinformationen zu investieren.

4.2 Formalisierte Beteiligungsvorlage zur Mitbestimmung

Eine Möglichkeit, systematisch und verbindlich festzulegen, wie die Personalvertretung im Rahmen der Beteiligung informiert wird, stellen Beteiligungsvorlagen in Form eines Formulars dar, wie sie der Hauptpersonalrat des Landes Berlin erarbeitet hat¹. Eine solche formalisierte Beteiligungsvorlage bietet mehrere Vorteile: Zum einen gibt sie einen Standard vor, an dem sich Personalvertretungen sowie Dienststellen orientieren können. Sie unterstützt die Erstellung sowie die Prüfung: Die enthaltenen Checklisten erlauben eine einfache Prüfung auf formale Vollständigkeit und ggf. eine einfache Zurückweisung, wenn die Beteiligungsvorlage unvollständig ausgeführt wird. Die inhaltliche Prüfung wird durch eine systematische Auflistung von zu beantwortenden Fragen unterstützt. Diese können teils einfach durch Ja/Nein-Antworten, teils durch ein- oder mehrzeilige Angaben und ggf. mit Verweis auf beige-fügte Dokumente beantwortet werden. Im Rahmen der Prüfung können auch Stellungnahmen des Datenschutzbeauftragten, der Gleichstellungsbeauftragten und der Schwerbehindertenvertretung eingefordert werden.

„Bei IT-Maßnahmen, die der Mitbestimmung gemäß § 79 in Verbindung mit § 85 PersVG unterliegen, wird durch die Dienststelle eine formale Beteiligung unter Verwendung des Formulars ‚IT-Beteiligungsvorlage‘ des Hauptpersonalrates (HPR) einschließlich der dort aufgeführten Anlagen eingeleitet. Die Beteiligungen der Gesamt-

¹ Quelle: www.berlin.de/imperia/md/content/hpr/dienstvereinbarungen/vordruck_it_beteiligungsvorlage_2007.pdf. Der Personalrat der Stadtverwaltung Wiesbaden hat für E-Government-Vorhaben eine Checkliste erarbeitet.

frauenvertreterin und der Hauptvertrauensperson für schwerbehinderte Menschen sind entsprechend einzuholen. Das Einvernehmen mit dem [...] Datenschutzbeauftragten wird in für personenbezogene Daten relevanten Fragestellungen hergestellt.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/518/2012

4.3 Phasenbezogene Beteiligungsverfahren

Personalvertretungen geraten oft in ein Dilemma: Die formale Beteiligung erfordert von ihnen, kurzfristig einen Beschluss über Zustimmung oder Ablehnung der Inbetriebnahme von Informationstechnik zu fassen, obgleich die Auswirkungen des Systems zu diesem Zeitpunkt nicht hinreichend beurteilt werden können. Das Mitbestimmungsrecht schreibt eine punktuelle Beschlussfassung vor. Beschlüsse zu IT-Verfahren müssen oder sollen meist erfolgen, bevor das System fertiggestellt oder angepasst ist und Erfahrungen über ihre Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten vorliegen. Überdies unterliegen IT-Verfahren einer hohen Änderungsdynamik aufgrund des technischen, organisatorischen, rechtlichen oder politischen Wandels. Mit der Zustimmung gilt jedoch die Beteiligung als abgeschlossen. Für Anpassungen, geschweige denn für fehlende Anpassungen werden im Allgemeinen keine neuen Beteiligungsverfahren eingeleitet. Die Chancen, dies nachträglich durchzusetzen, sind äußerst gering.

Insbesondere die Frage der Gebrauchstauglichkeit von Softwaresystemen lässt sich nicht von vornherein – vor einer Anpassung und Erprobung der Systeme unter realen Bedingungen im Nutzungskontext – fachgerecht beantworten. Dies gilt mithin auch für die Frage, ob die Systeme den gesetzlichen Anforderungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gerecht werden. Das lehren unzählige Erfahrungen, Erkenntnisse des Software Engineerings und der Arbeitswissenschaften sowie ergonomische Richtlinien, insbesondere die einschlägigen Bestimmungen von Teil 11 der Norm DIN EN ISO 9241.

Für diese Problematik gibt es keine einfache Lösung. Das Mitbestimmungsrecht bietet zwei Ansätze: a) Zum einen können in Rahmenvereinbarungen allgemeine Verfahrensregeln und Anforderungen an die Projektorganisation vereinbart werden. So lässt sich gewährleisten, dass personelle und sonstige Voraussetzungen für die Gestaltung gebrauchstauglicher Systeme erfüllt werden. b) Zum anderen kann die Beteiligung in Phasen unterteilt und gesondert betrachtet werden. Dabei sollten zumindest die Einführungsphasen Test- und Pilotbetrieb vom regulären Echtbetrieb unterschieden werden. Die Zustimmung für die Einführungsphasen wird dabei an Fristen gebunden, die ggf. auf Antrag verlängert werden können.

„Die Einführung neuer Software erfolgt grundsätzlich erst nach einem Testbetrieb und im Regelfall nach einem darauf folgenden Pilotbetrieb mit einem entsprechend abgestuften Beteiligungsverfahren.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/518/2012

Jede Phase beinhaltet bestimmte Aufgaben, Voraussetzungen und Nachweispflichten und erfordert eine eigene Beteiligung. Es empfiehlt sich, die Regelungen für die beteiligungsrechtlichen Kernphasen zu ergänzen: a) durch Vereinbarungen zur Mitwirkung von Beschäftigten und Beschäftigtenvertretungen bei der Ausschreibung und im Auswahlverfahren und b) durch allgemeine Richtlinien zur Beteiligung bei Entwicklung und Customizing.²

² Englisch to customize = anpassen, customization = Anpassung; Ausdruck für die Anpassung eines Serienproduktes an die Bedürfnisse eines Kunden (vgl. Wikipedia).

4.3.1 Ausschreibung und Auswahlverfahren für Software

Ungeachtet der Bedeutung, die der Beschaffung und insbesondere der Ausschreibung und Auswahl von Software zukommt, werden diese Maßnahmen in Dienstvereinbarungen allem Anschein nach sehr vernachlässigt. Eine Mitwirkung von Beschäftigten und Beschäftigtenvertretungen könnte sich jedoch als sehr nützlich erweisen, um die Gestaltung guter Arbeitsbedingungen zu beeinflussen. Dabei ist nicht zuletzt an Vereinbarungen zur Wartung und Dienstgüte (Service-Level-Agreements, kurz: SLA), an Ergonomie sowie an die Einrichtung und Kontrolle von Berechtigungen zu denken.

„Die Ausschreibung und Auswahl von IT-Systemen erfolgt unter Mitwirkung der Beschäftigtenvertretungen. Die Ausschreibungsunterlagen (insbesondere Leistungsverzeichnis und Bewertungskriterien) werden den Beschäftigtenvertretungen rechtzeitig zur Kenntnis- und Stellungnahme vorgelegt. Bei IT-Projekten, in denen verschiedene Softwarelösungen zur Auswahl stehen, werden Auswahlverfahren unter Mitwirkung betroffener Beschäftigter und Beschäftigtenvertretungen konzipiert und durchgeführt. Bei der Auswahl von Beschäftigten ist auf eine arbeitsorganisatorisch repräsentative Auswahl von Benutzergruppen zu achten.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

4.3.2 Entwicklung und Customizing

Üblicherweise wird Software in zwei Kategorien eingeteilt: Individual- und Standardsoftware. In der Vergangenheit wurde Software häufig in Verwaltungen selbst entwickelt. Alternativ wurden entsprechende Dienstleister damit beauftragt. Seit längerer Zeit wird indes versucht, die Entwicklung von Individualsoftware zugunsten von Standardsoftware zu vermeiden, nicht zuletzt deswegen, da über Standardsoftware eine Teilhabe am technischen Fortschritt besser gewährleistet scheint. Die Weiterentwicklung kann dann in der Regel von einer größeren Nutzergemeinde getragen werden.

Dies ist einerseits verständlich. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass damit auch Nachteile verbunden sein können, denn: Standardsoftware ist nicht immer optimal an die Anforderungen der einzelnen Verwaltungseinrichtung angepasst. Bei Standard-Fachanwendungen (im Unterschied zu Standard-Office-Programmen) ist in aller Regel ein relativ aufwändiges Customizing – eine Anpassung des Programms an die Anforderungen der einsetzenden Behörde – geboten, um eine hinreichende Gebrauchstauglichkeit sicherzustellen. Ein wichtiger Regelungspunkt diesbezüglich ist die Beteiligung von betroffenen Beschäftigten. Dazu kann insbesondere auf Teil 210 der Norm DIN EN ISO 9241 Bezug genommen werden.³

„Bei Entwicklung neuer Softwaresysteme oder Einführung von Softwaresystemen, die einen hohen Customizing-Aufwand mit vergleichbar hohen Aufwänden, Projektanforderungen und Gestaltungsoptionen bieten, wird eine benutzerorientierte Gestaltung unter Mitwirkung der Beschäftigtenvertretung durchgeführt. Als Grundlage findet die DIN EN ISO 9241-210 Anwendung.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

4.3.3 Testbetrieb

Die Testphase dient dazu, sicherzustellen, dass a) keine gravierenden technischen Probleme mehr auftreten, b) Anforderungen der IT-Sicherheit und des Datenschutzes für einen

³ DIN EN ISO 9241 ist ein umfangreiches Normenwerk zur „Ergonomie der Mensch-System-Interaktion“. Sie enthält maßgebliche Richtlinien für den Arbeits- und Gesundheitsschutz (vgl. Kap. 6). Teil 210 behandelt den „Prozess zur Gestaltung gebrauchstauglicher interaktiver Systeme“ (vgl. Kap. 6.5.2).

Pilotbetrieb mit Echtdateen gewährleistet werden und c) allgemeine ergonomische Mindestanforderungen augenscheinlich erfüllt werden. Auf diese Weise soll ein sicherer und effizienter Pilotbetrieb vorbereitet werden. Dieser erlaubt es den Nutzern, ihre Aufgaben zu erfüllen und ihre fachlichen Kompetenzen in die Optimierung der Gebrauchstauglichkeit des Systems einzubringen, statt sie durch technische Mängel und unzureichende Qualitätssicherung zusätzlich zu belasten.

„Als Testbetrieb wird im Rahmen dieser DV ein Betrieb zum Testen von Softwaresystemen verstanden, der in einer von dem ordnungsgemäßen Betrieb und Arbeitsalltag der [...] Behörden abgetrennten Einsatzumgebung stattfindet, in der keine personenbezogenen Echtdateen und im Produktiveinsatz befindlichen Datenbanken verwendet werden. Zum Testbetrieb gehören im Regelfall Integrationstests, Systemtests und fachliche Verfahrenstests sowie bedarfsgerechte Prüfungen zu einschlägigen Anforderungen des Datenschutzes, der Ergonomie und der Barrierefreiheit.

Besondere Anforderungen an Vorabprüfungen für einen Pilotbetrieb werden mit den Beschäftigtenvertretungen rechtzeitig abgestimmt. Zur Aufnahme, Durchführung und Beendigung des Testbetriebs werden die zuständigen Beschäftigtenvertretungen rechtzeitig und angemessen beteiligt.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/518/2012

4.3.4 Pilotbetrieb

Der Pilotbetrieb erfolgt unter Echtbedingungen. Er dient dazu, die Gebrauchstauglichkeit eines Softwaresystems zu optimieren. Dies kann für alle Beteiligten vorteilhaft sein: Durch den Pilotbetrieb lassen sich Verzögerungen des Systemeinsatzes vermeiden. Zudem bietet er Raum dafür, die Gebrauchstauglichkeit sachgerecht zu prüfen und ggf. Anpassungen bzw. Nachbesserungen im Nutzungskontext, d.h. gemäß den alltäglichen Anforderungen der Behörde vorzunehmen.

„Als Pilotbetrieb wird in dieser DV ein Betrieb zur Evaluation und Optimierung von Softwaresystemen im Rahmen eines ordnungsgemäßen Fachverfahrens unter Verwendung von Echtdateen verstanden. An der Planung eines Pilotbetriebs sind die zuständigen Beschäftigtenvertretungen rechtzeitig und angemessen zu beteiligen.

Die Aufnahme des Pilotbetriebs setzt die Durchführung eines Testbetriebs gemäß dieser Vereinbarung voraus. Sie erfordert die Zustimmung der zuständigen Personalvertretung. Dazu ist der Personalvertretung eine Beteiligungsvorlage gemäß dieser Vereinbarung, ein Evaluationsbericht über den Testbetrieb sowie über die Gestaltung und Zielsetzung des Pilotbetriebs inklusive Termin- und Maßnahmenplanungen vorzulegen. Insbesondere sollte diese Vorlage erkenntlich machen, ob und ggf. welche Mängel im Testbetrieb erkannt wurden, wie sie eingestuft und welche Maßnahmen zu ihrer Behebung durchgeführt, eingeleitet oder eingeplant wurden.

Im Rahmen des Pilotbetriebs sind die technischen, fachlichen und ergonomischen Anforderungen im Nutzungskontext des Verfahrens zu evaluieren sowie Maßnahmen zur Beseitigung von Fehlern und zur Behebung anderer Mängel durchzuführen, um die Gebrauchstauglichkeit des Verfahrens bedarfsgerecht zu erhöhen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/518/2012

4.3.5 Regulärer Echtbetrieb

Der reguläre Echtbetrieb kann nur nach Zustimmung der Personalvertretung aufgenommen werden. Er sollte an hohe Anforderungen mit Nachweisen der Gebrauchstauglichkeit des Systems gebunden sein. Sofern diese noch nicht erfüllt sind, muss die Dienststelle eine Verlängerung des Pilotbetriebs beantragen. Sie sollte dabei erläutern, welche Maßnahmen wann getroffen werden sollen.

„An der Planung eines regulären Echtbetriebs sind die zuständigen Beschäftigtenvertretungen rechtzeitig und angemessen zu beteiligen.

Die Aufnahme des regulären Echtbetriebs setzt die Durchführung eines Testbetriebs und im Regelfall eines Pilotbetriebs gemäß dieser Vereinbarung voraus. Sie erfordert die Zustimmung der zuständigen Personalvertretung. Dazu ist der Personalvertretung eine Beteiligungsvorlage gemäß dieser Vereinbarung, ein Evaluationsbericht über den Testbetrieb bzw. Pilotbetrieb vorzulegen. Die Vorlage sollte insbesondere Nachweise über die Erfüllung ergonomischer Anforderungen der Gebrauchstauglichkeit im Nutzungskontext des Verfahrens einschließlich der Barrierefreiheit enthalten.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/518/2012

Ergänzend sollten Maßnahmen der Qualitätssicherung und ggf. Nachevaluationen im regulären Echtbetrieb vereinbart werden. Im Folgenden wurde ein systematisches Anforderungsmanagement festgelegt. Dieses soll auch im weiteren Betrieb die Weiterentwicklung und Qualitätssicherung sicherstellen. Allgemein und kurz kann dieser Regelungspunkt wie folgt formuliert werden.

„Im Rahmen des regulären Echtbetriebs wird ein fortlaufendes Usabilitymanagement (Qualitätssicherungs-/Änderungsmanagement) unter Einbeziehung von Beschäftigtenvertretungen organisiert, dem die Aufgabe übertragen wird, Mängel der Gebrauchstauglichkeit (wie insbesondere technische Fehler, funktionelle und ergonomische Mängel) und Änderungsanforderungen zu erheben und auszuwerten sowie geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Gebrauchstauglichkeit des Verfahrens vorzuschlagen und deren Umsetzung zu kontrollieren.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

4.3.6 Recht auf Beratung und Schulung

Laut zahlreichen Dienstvereinbarungen haben Mitglieder von Personalvertretungen das Recht, an Schulungen teilzunehmen.

„Um die aus dieser Vereinbarung resultierenden Rechte und Pflichten wahrnehmen zu können, nehmen Mitglieder des Personalrates auf ihren Wunsch an TIV-Schulungsmaßnahmen teil. Die Kosten trägt die Verwaltung.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/521/1990

„An internen Umschulungs-, Aus- und Fortbildungsveranstaltungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können Mitglieder des Personalrates in dem von ihm für erforderlich gehaltenen Umfang ohne Anrechnung auf das Budget des Personalrates teilnehmen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

Gewiss schadet es nicht, klarzustellen, dass die Verwaltung die Kosten für solche Schulungen trägt. Generell ist der Bezug zur Budgetierung jedoch fraglich, denn: Die Erfüllung von Auf-

gaben, die den Personalvertretungen obliegen, sollte grundsätzlich nicht von einem Budget abhängig gemacht werden.

E-Government weist viele technologische und rechtliche Besonderheiten auf. Eine sachgerechte Beurteilung personalrechtlich relevanter Auswirkungen von IT-Systemen und Maßnahmen des E-Government setzt Grundkenntnisse einschlägiger Technologien und Rechtsgrundlagen voraus. Vor diesem Hintergrund sollte ein Einvernehmen darüber erzielt werden, dass entsprechende Qualifizierungsbedarfe ermittelt und den Beschäftigtenvertretungen Qualifizierungen angeboten werden. Dies soll gewährleisten, dass die Beschäftigtenvertretungen ihre Beteiligungsrechte und -pflichten kompetent wahrnehmen können. Ein weiterer Regelungspunkt ist das Recht auf Beratung durch externe Sachverständige.

„Um ihre Aufgaben ordnungsgemäß bei Vorhaben des E-Governments erfüllen zu können, werden die Beschäftigtenvertretungen fachlich umfassend unterstützt und bedarfsweise qualifiziert. Im Rahmen dessen können sie Beratungen fachkundiger Mitarbeiter der Verwaltung in Anspruch nehmen und im Einvernehmen mit der Dienststelle Sachverständige ihres Vertrauens hinzuziehen.

Den Beschäftigtenvertretungen wird grundsätzlich das Recht eingeräumt, an Anwenderschulungen teilzunehmen. Form und Umfang der Teilnahme werden einvernehmlich unter Berücksichtigung von Zweckdienlichkeit, Aufwand und Kosten geregelt.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

4.4 Gremien für E-Government-Vorhaben

E-Government beinhaltet eine tiefgreifende Verwaltungsmodernisierung, deren Umsetzung viele Jahre in Anspruch nehmen wird. Um der strategischen Bedeutung und den fortwährenden Abstimmungsbedarfen, Steuerungs- und Regulierungsanforderungen gerecht zu werden, erscheint es dringend notwendig, ein Lenkungsgremium mit Beteiligung der Beschäftigtenvertretungen einzurichten.

„In Lenkungsgremien (Abstimminstanzen) von E-Government-Vorhaben sind Beschäftigtenvertretungen und Vertreter der betroffenen Ebenen zu beteiligen.

Die Teilnahme an den Sitzungen gilt als Arbeitszeit. Die Beteiligten werden im dazu erforderlichen Maße freigestellt. Sofern erforderlich werden zur Erfüllung der Aufgaben in diesen Gremien Fortbildungsmaßnahmen angeboten.

Zur Gesamtsteuerung der E-Government-Vorhaben wird ein kommunales E-Government-Lenkungsgremium unter Einbezug der Beschäftigtenvertretungen etabliert.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Ergänzend dazu muss die Zusammensetzung der Gremien festgelegt werden. Ein Beispiel hierzu bietet die Gesamt-Vereinbarung zur Verwaltungsreform und Beschäftigungssicherung in Berlin vom 30.08.1999 (www.berlin.de/hpr/rechtsgrundlagen/vbsv.html).

„(1) Im Lenkungsgremium werden je 3 Vertreter/innen der Arbeitnehmerinteressen auf Vorschlag des Hauptpersonalrates aufgenommen, von denen eine/r Mitglied des Hauptpersonalrats ist. (2) Für die Beteiligung in Teilprojekten haben der Hauptpersonalrat im Einvernehmen mit den örtlichen Personalräten und die Gewerkschaften das Recht, Teilnehmer/-innen zu benennen. Bei der Anzahl der Teilnehmer/-innen ist zu berücksichtigen, dass die Arbeitsfähigkeit der Arbeits- und Projektgruppen gewährleistet ist. (3) Bei dezentralen Verwaltungsreformgremien tritt an die Stelle des Hauptpersonalrats der Gesamtpersonalrat bzw. der örtliche Personalrat sowie Vertreter/innen der

in der Dienststelle vertretenen Gewerkschaften. (4) In den Gremien der Absätze 1 und 2 kann die Landesfrauenbeauftragte, in den Gremien gemäß Absatz 3 kann die jeweilige Gesamtfrauenvertreterin bzw. örtliche Frauenvertreterin vertreten sein.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 080250/140/1999

Darüber hinaus empfehlen sich ergänzende Regelungen für Projektgruppen. Bei deren Zusammensetzung muss darauf geachtet werden, dass alle betroffenen Beschäftigtengruppen repräsentiert werden, dass ausreichend Fachpersonal beteiligt wird und dass die Beteiligten im erforderlichen Umfang von ihren üblichen Arbeitsaufgaben befreit werden. Bedarfsweise muss in den jeweils betroffenen Abteilungen Personal ersetzt werden, um die verbleibenden Beschäftigten nicht unnötig mit Zusatzarbeit zu belasten. Die Beschäftigtenvertretungen sollten das Recht erhalten, an der Projektarbeit mitzuwirken. Umfang und Form ihrer Information und Mitwirkung sollten einvernehmlich geregelt werden. Es sollte klargestellt werden, dass das Mitwirken einzelner Personalratsmitglieder nicht die formale Beteiligung und Beschlüsse des Gremiums im Rahmen der Mitbestimmung ersetzen.

5 Persönlichkeitsrechte, Datenschutz und IT-Sicherheit

Datenschutz und IT-Sicherheit waren und sind zentrale Themen der Einführung von IT-Systemen. Dienstvereinbarungen und insbesondere Rahmendienstvereinbarungen zu IT und E-Government räumen ihnen traditionell hohe Priorität ein.

Die technologischen und rechtlichen Grundlagen von E-Government wie z. B. Berichte über Rechtsverletzungen lassen erkennen: Die Gefährdungen und technologisch-organisatorischen Herausforderungen, geltende Datenschutzbestimmungen zu gewährleisten, nehmen im E-Government noch immer zu. Dies betrifft das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung ebenso wie unzulässige Leistungs- und Verhaltenskontrollen. Aufgrund dieser Schlüsselbedeutung sowie aufgrund neuer technischer, rechtlicher und organisatorischer Entwicklungen scheint es ratsam, dienstliche Regelungen, die Anforderungen des Datenschutzes sowie die IT-Sicherheit gewährleisten, zu aktualisieren, zu klären und zu betonen.

Bei der rechtsverbindlichen elektronischen Kommunikation, bei der Verwaltung elektronischer Akten sowie bei der Abwicklung elektronischer Geschäftsprozesse werden unweigerlich vielzählige personenbezogene Daten verarbeitet. Die Gefährdungen sind entsprechend: Automatisch werden nahezu unüberschaubare Mengen diversifizierter Datenspuren aufgezeichnet – bei der Nutzung von Internet, Webapplikationen, Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystemen, elektronischen Formularen, Online-Ausweisfunktionen (eID) und elektronischen Signaturen unter Verwendung von Zertifikaten, Signaturkarten, Signaturkartenlesegeräten und weiteren elektronischen Apparaturen und Diensten.

Regelungen zum Datenschutz und zum Verbot von Leistungs- und Verhaltenskontrollen werden üblicherweise sowohl in Rahmen- als auch Einzelvereinbarungen behandelt. In einer E-Government-Rahmenvereinbarung bietet es sich an, grundsätzlichen Aspekten einen eigenen Abschnitt zu widmen und ergänzende Bestimmungen im Rahmen der Regelung spezieller IT-Systeme und Arbeitsformen zu vereinbaren (z. B. DMS, elektronische Akten, Telearbeit, mobile Arbeit sowie Nutzung elektronischer Medien).

Immer wieder behandelte verfahrens- und technikübergreifende Bestimmungen des Datenschutzes betreffen dessen Grundsätze, das Verbot von Leistungs- und Verhaltenskontrollen sowie allgemeine organisatorisch-technische Maßnahmen und Regelungen zur Auftragsdatenverarbeitung. In jüngster Zeit gewannen auch Technologien und Serviceleistungen des sogenannten Cloud-Computing im E-Government an Bedeutung.

5.1 Grundsätze des Datenschutzes

Der Umgang mit personenbezogenen Daten ist grundsätzlich im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) und in entsprechenden Datenschutzgesetzen der Länder geregelt. Die Datenschutzgesetze dienen dazu, die Persönlichkeitsrechte im Umgang mit personenbezogenen Daten zu wahren. Die wesentlichen Grundrechte des deutschen Datenschutzrechts wurden aus dem Grundgesetz abgeleitet. Das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung ist weithin bekannt, Dienstvereinbarungen beziehen sich häufig darauf. Bezüge auf das Grundrecht der Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme finden sich jedoch kaum. Die Regelungen über den „Schultrojaner“ und Diskussionen darüber sprechen indes dafür, diesem Grundrecht auch in Dienstvereinbarungen Nachdruck zu verleihen. Die technischen Entwicklungen zur Standardisierung und Vereinheitlichung von Verfahren und Systemen der elektronischen Kommunikation schreiten immer weiter voran. Angesichts dessen scheint der Grundsatz der informationellen Gewaltenteilung mit dem darin enthaltenen Abschottungs- bzw. Trennungsgebot⁴ für den Datenverkehr zwischen Behörden und Abteilungen von großer Bedeutung.

„Die Gestaltung informationstechnischer Systeme und Verfahren des E-Governments erfolgt unter Beachtung des geltenden Datenschutzrechts in besonderer Anerkennung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung, des Grundrechts auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme sowie des Grundsatzes der informationellen Gewaltenteilung.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Wesentliche Grundsätze des Datenschutzes sind das Verbotsprinzip mit Erlaubnisvorbehalt, das Prinzip der Datensparsamkeit und -erforderlichkeit sowie das Prinzip der Zweckbindung. Nach dem Verbotsprinzip ist es nur erlaubt, personenbezogene Daten zu erheben und zu verarbeiten, soweit eine entsprechende Rechtsgrundlage gegeben oder eine persönliche Zustimmung ausdrücklich erfolgt ist. Ein expliziter Hinweis darauf fehlt in vielen Rahmenvereinbarungen. Üblich ist indes die Betonung des Prinzips der Datenvermeidung oder Datensparsamkeit, typischerweise in Verbindung mit Anonymisierung und/oder Pseudonymisierung.

„Gestaltung und Auswahl von DV-Systemen haben sich an dem Ziel auszurichten, keine oder so wenig personenbezogene Daten wie möglich zu erheben, zu verarbeiten und zu nutzen. Insbesondere ist von der Möglichkeit der Anonymisierung und Pseudonymisierung Gebrauch zu machen, soweit dies möglich ist und der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Schutzzweck steht.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 060300/100/2011

In einer anderen Rahmendienstvereinbarung zu E-Government wird betont, dass diese Grundsätze frühzeitig – vor der Einführung neuer Verfahren – berücksichtigt und kontrolliert werden sollen. Dabei ist allerdings im Unterschied zum BDSG einschränkend nur von Mitarbeiterdaten die Rede.

„1. Die Gestaltung von Verfahren und die Auswahl von informationstechnischen Produkten zum Einsatz in E-Government-Projekten haben sich am Grundsatz größtmöglicher Datenvermeidung in Bezug auf Mitarbeiterdaten zu orientieren. Entsprechende

⁴ Trennungsgebot: Grundsatz der Trennung von Datenbeständen, die für unterschiedliche Zwecke erhoben wurden. Im Kontext der informationellen Gewaltenteilung betrifft dies den Datenverkehr zwischen staatlichen Behörden. Vom Trennungsgebot spricht man überdies im Hinblick auf den Grundsatz, Beschäftigten- und Kundendaten voneinander zu trennen.

datenschutzrechtliche Kontrollen sind grundsätzlich vor Implementierung neuer Verfahren vorzunehmen. 2. Personenbezogene Mitarbeiterdaten sind zu anonymisieren und hilfsweise zu pseudonymisieren, sobald dies rechtlich möglich ist.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

Die Verfahren Anonymisierung und Pseudonymisierung dienen dazu, die Identität einer Person unkenntlich zu machen. Sie können und sollten insbesondere in Auswertungen eingesetzt werden. Da die beiden Verfahren sich unterscheiden, nicht den gleichen Schutz bieten und verschiedene Rechtsvoraussetzungen haben, sollte genauer bestimmt werden, wann welches Verfahren wie angewandt werden soll. Dies kann, wie in der zuletzt zitierten Vereinbarung, durch einen allgemeinen Rechtshinweis geschehen. Entscheidend ist die Frage: Ist es in bestimmten Fällen erforderlich, die Identität der Person, von der die Daten stammen, wieder zu reidentifizieren? Pseudonymisierung erfordert eine Rechtsgrundlage bzw. die Einwilligung der Betroffenen. Überdies empfiehlt es sich, die Maßnahmen der Pseudonymisierung und Reidentifizierung verbindlich festzulegen.

„Auswertungen von personenbezogenen Daten sind grundsätzlich nur in anonymisierter oder – falls ein Rückbezug von den Daten auf Personen (Reidentifizierung) erforderlich ist – in pseudonymisierter Form zulässig. Sofern Verfahren zur Pseudonymisierung eingesetzt werden sollen, sind die Maßnahmen der Pseudonymisierung (einschließlich der Sicherung des Pseudonymisierungsschlüssels) sowie die Erforderlichkeit, Bedingungen und Verfahrensweise der Reidentifizierung darzulegen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Sobald Zugriffsrechte festgelegt werden, sollte der Grundsatz der minimalen Berechtigung maßgebend sein. Zum besseren Verständnis können die Prinzipien der Datensparsamkeit, Zweckbindung und minimalen Berechtigung kurz erläutert werden.

„Gemäß den Grundsätzen der Datensparsamkeit, Zweckbindung und minimalen Berechtigung wird die Erfassung und Verarbeitung personenbezogener Daten auf das rechtlich zulässige und sachlich erforderliche Maß beschränkt, erfolgt die Nutzung nur im Rahmen der vereinbarten Zwecke und werden die Nutzungs- und Zugriffsrechte auf personenbezogene Daten auf die Personen beschränkt, die diese Daten für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen oder als unmittelbar betroffene Kunden einen Auskunftsanspruch haben.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Angesichts von Erfahrungen mit Auftragsdatenverarbeitung und sozialen Medien sei empfohlen, im Rahmen allgemeiner Grundsätze deutlich darauf hinzuweisen, dass weitere Rechte auf Benachrichtigung, Auskunft, Korrektur, Löschung und Sperrung für Beschäftigte und Bürger gewährleistet sein müssen.

5.2 Leistungs- und Verhaltenskontrollen

Regelungen zu Leistungs- und Verhaltenskontrollen bzw. zu deren Ausschluss finden sich in allen Dienstvereinbarungen. Im Allgemeinen werden dabei Ausnahmeregelungen eingeräumt. Dabei finden sich erhebliche Unterschiede. In einer relativ einfachen und unproblematischen Fassung wird lediglich vereinbart, dass Ausnahmen der Zustimmung des Personalrats unterliegen.

„Die TIV wird nicht als Hilfsmittel zur individuellen Leistungs- und Verhaltenskontrolle eingesetzt. Daten, die Rückschlüsse auf den Benutzer zulassen, werden nicht zum Zwecke der individuellen Leistungs- und Verhaltenskontrolle erfaßt oder ausgewertet. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung des Personalrates.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/521/1990

In anderen Vereinbarungen werden konkret Ausnahmeregelungen vereinbart, typischerweise verbunden mit Auswertungen. Solche Regelungen betreffen zum einen Bedarfe der verwaltungsinternen Organisationsentwicklung, zum anderen Rechtsverstöße.

„1. Eine Leistungs- oder Verhaltenskontrolle der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch die eingesetzten bzw. geplanten IT-Verfahren findet grundsätzlich nicht statt. Zulässig sind die Auswertung z. B. von Fallzahlen zur Arbeitsorganisation und Kontrollen zur Aufrechterhaltung der Funktionstüchtigkeit und Sicherheit der eingesetzten Systeme sowie der Kostenkontrolle.

2. Darüber hinaus ist ausnahmsweise eine Auswertung leistungs- oder verhaltensbezogener Daten zum Zwecke einer Untersuchung der Arbeitsorganisation und -prozesse nach Information der Betroffenen und mit Zustimmung des Personalrates möglich.

3. Bei der Auswertung leistungs- oder verhaltensbezogener Daten zur Feststellung von Verstößen gegen rechtliche Bestimmungen sowie betriebliche Vorschriften ist der Personalrat zu beteiligen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

Der Zweck rechtfertigt hier gewiss nicht die Mittel. Im Regelfall kann und sollte für derartige Auswertungen eine Anonymisierung erfolgen. In diesem Fall ist das Fehlen einer dementsprechenden Regelung korrigierbar, da die Ausnahme ausdrücklich an die Beteiligung respektive Zustimmung des Personalrats gebunden ist.

Ein weiterer Punkt ist der Umgang mit widerrechtlich erhobenen und genutzten Daten. Diesbezüglich werden zum einen Beweisverwertungsverbote und Erklärungen zur Unwirksamkeit personeller Maßnahmen vereinbart. Zum anderen bestehen auch diesbezüglich Ausnahmeregelungen.

„DV-Geräte dürfen nicht zur individuellen Leistungs- und Verhaltenskontrolle eingesetzt werden. Programme dürfen nicht darauf ausgerichtet sein, solche Kontrollen durchzuführen. Maßnahmen, die auf einer unzulässigen Datenverwendung beruhen oder die aufgrund anderer Bestimmungen dieser Dienstvereinbarungen unzulässig sind, sind unwirksam und dürfen nicht gegen die Beschäftigten verwendet werden. Getroffene personelle Maßnahmen sind insoweit unwirksam. Das gleiche gilt für Maßnahmen, die aufgrund einer ausschließlich automatischen Auswertung erfolgen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 060300/100/2011

„Daten und Kenntnisse, die die Dienststelle entgegen den Regelungen dieser Vereinbarung und den Bestimmungen der [Richtlinie] erwirbt, dürfen gegen die betroffenen Beschäftigten nicht verwendet werden und nicht Gegenstand personeller Maßnahmen sein. Dies berührt nicht die Pflicht zur Aufklärung, Meldung und Ahndung strafrechtlich und arbeits-/dienstrechtlich relevanter Tatbestände.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/229/2010

Dass die Verwendung missbräuchlich erfasster personenbezogener Daten in bestimmten Fällen gestattet oder legitimiert wird, erscheint grundsätzlich problematisch. Im Falle strafrechtlicher Tatbestände mag dies akzeptabel erscheinen. Man muss jedoch beachten, dass auf diese Weise die Einhaltung vereinbarter Regelungen herabgestuft wird. Dies erscheint umso gravie-

render, als keine Strafen für ihre Verletzung vorgesehen sind. Die Gewährung bei arbeits- bzw. dienstrechtlich relevanten Tatbeständen kann Bestimmungen zum Schutz von Persönlichkeitsrechten und zur Vermeidung von Leistungs- und Verhaltenskontrollen unangemessen aufweichen bzw. sogar untergraben.

5.3 Datenschutzrechtliche Kontrollmechanismen

Bei der Umsetzung von Anforderungen des Datenschutzes, insbesondere des Beschäftigten-datenschutzes, sowie des Ausschlusses unzulässiger Leistungs- und Verhaltenskontrollen, kommt den datenschutzrechtlichen Kontrollmechanismen – der Zutrittskontrolle, Zugangskontrolle, Zugriffskontrolle, Eingabekontrolle, Weitergabe sowie Auftrags- und Verfügbarkeitskontrolle – eine Schlüsselbedeutung zu. Sie bilden den Kern von Datenschutzkonzepten. Ihre Dokumentation sollte der Personalvertretung im Rahmen des Beteiligungsverfahrens mitsamt einer Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten vorgelegt werden.

„Bei der Einrichtung von IT-Systemen ist sicherzustellen, dass die gesetzlich erforderlichen Kontrollmechanismen, wie insbesondere die Zutrittskontrolle, Zugangskontrolle, Zugriffskontrolle, Eingabekontrolle, Weitergabe sowie Auftrags- und Verfügbarkeitskontrolle effektiv realisiert werden. Der Personalvertretung ist eine Dokumentation der dazu getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen mitsamt einer Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten vorzulegen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

5.3.1 Einrichtung und Kontrolle von Zugriffsberechtigungen

Innerhalb des Datenschutzkonzepts, speziell der Darstellung datenschutzrechtlicher Kontrollmechanismen, wird im Rahmen von Beteiligungsverfahren den Maßnahmen zur Einrichtung und Kontrolle von Zugriffsberechtigungen besondere Beachtung geschenkt. Kern dessen sollte eine Dokumentation sein, die einen Datenkatalog und ein Berechtigungskonzept beinhaltet. Aus ihnen sollte hervorgehen: Wer kann auf welche personenbezogenen Daten zugreifen? Mit welchen Zugriffsrechten? Zu welchem Zweck? Und: auf welcher Rechtsgrundlage? Aufgrund der Schlüsselfunktion von Zugriffsrechten empfiehlt es sich, vorbeugend und ggf. zur Kontrolle Änderungen daran zu protokollieren.

„Die Dokumentation beinhaltet einen Datenkatalog zu personenbezogenen Daten mit Angabe des Zwecks, der Rechtsgrundlage, benötigter Zeiträume bzw. Löschfristen, ein Berechtigungskonzept sowie die getroffenen technisch-organisatorischen Maßnahmen einschließlich eines Berechtigungssystems mit einer Beschreibung von Aufgaben, Rollen (mit jeweiligen Zugriffsrechten der Nutzer) und der Zuordnung von Rollen zu Personen. Änderungen des Berechtigungssystems werden protokolliert und erfolgen unter Beteiligung der zuständigen Personalvertretung.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Erfahrungen lehren: In der Praxis können die Einrichtung sowie die Kontrolle sachgerechter Berechtigungskonzepte Probleme bereiten. Sie können zu hohem Aufwand verursachen, zu softwareergonomisch unbefriedigenden Dialoggestaltungen führen und überdies intransparent und schwer kontrollierbar sein. Angesichts dieser praktischen Umsetzungsprobleme erscheint es wichtig, Vereinbarungen zu treffen, die eine effektive Einrichtung und Kontrolle von Berechtigungskonzepten sicherstellen. Dies betrifft a) technische Vorkehrungen und Hilfsmittel, insbesondere spezielle Prüfwerkzeuge, b) Schulungen sowie c) Maßnahmen zur

technisch-fachlichen Unterstützung der Personalvertretungen durch Sachkundige, insbesondere IT-Sicherheitsfachkräfte, Administratoren und nicht zuletzt Datenschutzbeauftragte.

„IT-Systeme müssen technische Vorkehrungen bieten, Berechtigungskonzepte effektiv und effizient einzurichten und zu kontrollieren. Dabei sollte die Festlegung von Berechtigungen uneingeschränkt nach datenschutzrechtlichen, fachlichen und organisatorischen Gesichtspunkten erfolgen können. Darin eingeschlossen sind insbesondere Differenzierungsmöglichkeiten im Hinblick auf zentrale und dezentrale Organisationseinheiten sowie fachliche, funktionale und datensatz-/objektbezogene Zuständigkeitsbeschränkungen. Die Informationsdarstellung und Benutzerführung sollte auf diese Erfordernisse abgestimmt sein und ihrerseits keine Restriktionen für Festlegungen von Berechtigungsrollen bieten.

Die zuständigen Personalvertretungen sind bei der Prüfung der Einhaltung der Regelungen dieser Dienstvereinbarung, insbesondere der Umsetzung des Berechtigungskonzepts, fachlich und technisch so zu unterstützen, dass sie ihre Aufgaben ordnungsgemäß und effizient durchführen können. Dazu sind ihnen nach Bedarf Schulungen, Beratungsleistungen und technische Hilfsmittel zur Bewältigung dieser Aufgaben anzubieten. Bezüglich der Regelungen zum Datenschutz gemäß dieser Vereinbarung obliegt Administratoren und IT-Sicherheitsbeauftragten eine Auskunftspflicht gegenüber den zuständigen Personalvertretungen.

Die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen wird regelmäßig geprüft. Der Personalrat wird über diese Prüfergebnisse informiert. Gegebenenfalls festgestellte Datenschutzmängel werden unverzüglich behoben. Der Personalrat kann von sich aus die Einhaltung des Datenschutzes überprüfen bzw. Überprüfungen verlangen. Der Datenschutzbeauftragte unterstützt die Personalvertretung bei der Überprüfung der Einhaltung der geltenden Datenschutzbestimmungen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

5.3.2 Auswertungen und Missbrauchskontrollen

IT-Systeme bieten quasi naturgemäß schier unbegrenzte Möglichkeiten der Datenauswertung: inhaltliche Daten der Sachbearbeitung, die in Datenbanken erfasst sind; Protokolldaten zu Bearbeitungsvorgängen, wie insbesondere Zugriffe auf Datenbanken, Dateisysteme und IT-Dienste, beispielsweise Änderungen von Datenfeldern, Aufrufe von Internetseiten. Mit der erweiterten Nutzung elektronischer Medien und elektronischer Geschäftsprozesse im E-Government werden die Auswertungsmöglichkeiten zunehmen – dies ist offenkundig. Umso wichtiger ist es, dass dabei die Persönlichkeitsrechte gewahrt und unzulässige Leistungs- und Verhaltenskontrollen ausgeschlossen werden. Wichtige Mittel hierfür sind Anonymisierung und Pseudonymisierung.

„Auswertungen von personenbezogenen Daten sind grundsätzlich nur in anonymisierter oder – falls ein Rückbezug von den Daten auf Personen (Reidentifizierung) erforderlich ist – in pseudonymisierter Form zulässig. [...] Auswertungen sind nur mit Zustimmung der Personalvertretung zulässig.

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Ein weiterer Regelungspunkt betrifft personenbezogene Missbrauchskontrollen.

„Personenbezogene Missbrauchskontrollen dürfen nur bei begründetem Verdacht und mit Einbezug der Personalvertretung und des Datenschutzbeauftragten durchgeführt werden.“

5.3.3 Protokollierungen

Verarbeitungsaktivitäten in IT-Systemen zu protokollieren ist im Allgemeinen erforderlich, um einen ordnungsgemäßen Betrieb zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere hinsichtlich gesetzlicher Anforderungen der Beweissicherung und Revisionsfähigkeit wie z. B. Kontrollpflichten, die das BDSG und die Datenschutzgesetze der Länder auferlegen. Bei der konkreten Festlegung des Protokollierungsverfahrens müssen ebenfalls die Grundsätze des Datenschutzes beachtet werden. Besonders hervorzuheben sind die strikte Zweckbindung und das Gebot der Datensparsamkeit in Verbindung mit Möglichkeiten der Anonymisierung und Pseudonymisierung sowie Festlegungen von Löschfristen.

„Protokollierungen von System-, Administrations- und Nutzeraktivitäten werden nur in dem für einen ordnungsgemäßen Betrieb (wie insb. Erfordernisse der Beweissicherung und Revision sowie datenschutzrechtlicher Kontrollpflichten) erforderlichen Maß durchgeführt. Die Protokolldaten unterliegen einer strikten Zweckbindung. Demgemäß dürfen sie grundsätzlich nicht für eine automatisierte Verhaltens- und Leistungskontrolle der Beschäftigten genutzt werden und sind nach ihrer Zweckerfüllung zu löschen. Die Vertraulichkeit, Integrität und Authentizität von Protokolldaten ist mit dem Stand der Technik entsprechenden Verschlüsselungs- und Signierungsverfahren sicherzustellen. Das Verfahren der Protokollierung ist mit Angaben zum Inhalt und Umfang der Protokolldaten, ihrer Zweckbestimmung, Aufbewahrungsdauer (Löschfristen), Auswertungen, Maßnahmen zur Gewährleistung der Vertraulichkeit, Integrität und Authentizität sowie Kontrolle und Überprüfung zu dokumentieren. Die Dokumentation ist der Personalvertretung im Rahmen ihrer Beteiligung mit einer Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten vorzulegen.“

5.3.4 Datenschutzgerechte Gestaltung von Arbeitsplätzen und Kundendaten

Im Fokus von Dienstvereinbarungen steht weniger der allgemeine Datenschutz als vielmehr der Beschäftigtendatenschutz. Nach weit verbreiteter Meinung sind darüber hinausgehende Regelungen kein Gegenstand von Dienstvereinbarungen. Dementsprechend werden Gefährdungen des Kundendatenschutzes in Dienstvereinbarungen im Allgemeinen nicht thematisiert. Die Praxis lehrt indes, dass Beschäftigte zuweilen in Handlungssituationen gebracht werden, in denen die geltenden Datenschutzbestimmungen verletzt werden. Dies betrifft nicht zuletzt die Gestaltung von Arbeitsbedingungen, insbesondere von Arbeitsplätzen mit Publikumsverkehr und in Großraumbüros. Da damit spezifische Belastungen und rechtliche Gefährdungen der Beschäftigten verbunden sind, kann und sollte dazu eine Vereinbarung getroffen werden.

„Bei Gestaltung der Arbeitsbedingungen und in dienstlichen Anweisungen ist darauf zu achten, dass Beschäftigte nicht in Handlungssituationen gebracht werden, die geeignet sind, die geltenden Datenschutzbestimmungen zu verletzen. Die Personalvertretung prüft die Umsetzung dieser Regelung, einschließlich möglicher Verletzungen von Sozialgeheimnissen, im Rahmen ihrer Beteiligung.

Bei der Gestaltung von Arbeitsplätzen mit Publikumsverkehr ist sicherzustellen, dass Vertraulichkeit gewährleistet wird. Dies schließt Maßnahmen zur Verhinderung unberechtigter Einsichtnahmen auf Bildschirmformulare und Dokumente sowie unberech-

tiges Mithören vertraulicher Informationen ein. Des Weiteren ist sicherzustellen, dass gemäß dem Grundsatz der minimalen Berechtigung Zugriffsrechte auf Personendaten restriktiv gehandhabt werden. Demgemäß ist sicherzustellen, dass Kundendaten nur von den zuständigen Sachbearbeitern eingesehen werden dürfen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

5.4 Organisatorisch-personelle Maßnahmen

Die Umsetzung der vereinbarten und gesetzlichen Bestimmungen des Datenschutzes hängt nicht zuletzt vom Wissen und Verhalten der Beschäftigten im Umgang damit ab. Dies betrifft primär die Beschäftigten, die mit der Administration, der Wartung, dem Betrieb und der Betreuung von IT-Systemen betraut sind. Eine hohe Medienkompetenz aller Beschäftigten in Fragen informationstechnischer Gefährdungen des Datenschutzes ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

Hohe Kompetenzen behördlicher IT-Fachkräfte sind nicht nur im Hinblick auf die Umsetzung der datenschutzrechtlichen Kontrollmechanismen und die fachgerechte Anwendung von Sicherheitstechnologien erforderlich. Sie können überdies dazu beitragen, die IT-sicherheitstechnische und datenschutzrechtliche Medienkompetenz der Nutzer zu erhöhen. Überdies können deren Kenntnisse über die Systeminstallationen und IT-Nutzung eine Informationsquelle für Personalvertretungen sein, um die realisierten, unterbliebenen und möglichen Maßnahmen besser einschätzen zu können. Eine entsprechende Auskunftspflicht kann für Personalvertretungen daher eine wichtige Unterstützung ihrer Arbeit darstellen.

„Es wird sichergestellt, dass eine zentrale IT-Serviceeinheit über ausreichend Fachkräfte verfügt, die eine hohe Qualifikation auf den Gebieten des Datenschutzes und der IT-Sicherheit aufweisen und dezentrale IT-Beauftragte eine den Datenschutz- und IT-Sicherheitsanforderungen entsprechende Beratung und Hilfestellung bieten können. Bezüglich der Datenschutz-Regelungen dieser Vereinbarungen obliegt ihnen eine Auskunftspflicht gegenüber den zuständigen Personalvertretungen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Systemadministratoren übernehmen eine Schlüsselfunktion bei Einrichtung, Administration und Betrieb von IT-Systemen. Sie verfügen über besondere Systemkenntnisse und Berechtigungen. Daher bestehen gegenüber ihrer Qualifikation, ihrem Verhalten und ihren Zuständigkeiten besondere Anforderungen, die auch Gegenstand von Dienstvereinbarungen sind. Hervorzuheben ist dabei neben der datenschutzrechtlich verankerten Verschwiegenheitspflichtung insbesondere das Gebot der Funktionstrennung.

„Systemadministratoren müssen über einschlägige Kenntnisse in Fragen der IT-Sicherheit und des Datenschutzes verfügen. Sie müssen eine Verschwiegenheitspflichtung zum Datenschutz gemäß § 5 BDSG und zu einschlägigen dienstlichen Regelungen über den Umgang mit personenbezogenen Daten und sonstigen vertraulichen Informationen abgeben.

Bei der Auswahl/Benennung von Systemadministratoren wird das Gebot der Funktionstrennung zwischen Administratoren, Datenschutzbeauftragten und Mitarbeitern von Personalabteilungen beachtet.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

5.5 Auftragsdatenverarbeitung und Cloud-Computing

Einige Kommunen nehmen externe Unternehmen, Anstalten öffentlichen Rechts oder Privatunternehmen in Dienst oder planen dies zu tun. Dies kann allgemeine Infrastrukturdienste (wie Netze, Sicherheitskomponenten, Server), allgemeine IT-Dienste (wie Formularservice, Output-Management, Verschlüsselungs- und Signaturdienste) oder Fachverfahren betreffen. Eine derartige Serviceorganisation wirkt sich vielfach auf die Gewährleistung gebrauchstauglicher und sicherer IT-Betriebsleistungen aus, insbesondere auch auf den Beschäftigtendatenschutz.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass es dabei um eine Auftragsdatenverarbeitung im Sinne des BDSG (§ 11) geht. Eine Funktionsübertragung sollte vermieden werden. Denn mit ihr wird der externe Dienstleister zur verantwortlichen Stelle im Sinne des Datenschutzrechts. Anders gesagt: So kann sichergestellt werden, dass a) die Datenverarbeitung nach Weisung der Kommune erfolgt und b) die Bestimmungen der Dienstvereinbarungen eingehalten und kontrolliert werden können. Die Rechte der Beschäftigten und ihrer Vertretungen sollten in dem Vertrag über die Auftragsdatenverarbeitung festgelegt werden.

„Sofern externe Dienstleister zur Verarbeitung personenbezogener Daten beauftragt werden, findet keine Funktionsübertragung statt. Eine Auftragsdatenverarbeitung von personenbezogenen Daten hat unter Beachtung des Datenschutzgesetzes zu erfolgen. Sofern Personaldaten im Auftrag verarbeitet werden, stellt die verfahrensverantwortliche Dienststelle vertraglich sicher, dass die Verarbeitung nach den Regelungen dieser Dienstvereinbarung und unter Beachtung des Datenschutzrechtes erfolgt. Die entsprechenden Vertragspassagen werden der zuständigen Personalvertretung in Kopie ausgehändigt. Die Kontroll- und Beteiligungsrechte der zuständigen Personalvertretung werden in dem Vertrag über die Auftragsdatenverarbeitung in vollem Umfang sichergestellt.“

Die Gewährleistung der Betroffenenrechte (Benachrichtigung, Auskunft, Korrektur, Sperrung, Löschung) von Beschäftigten und Bürgern ist vollumfänglich sicherzustellen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Cloud-Computing beinhaltet eine Technik- und Servicestruktur, bei der Hardware und Software-Leistungen in einer dynamisch an den Bedarf anpassbaren Form über ein Netzwerk zur Verfügung gestellt werden. Der Eigenbetrieb von Hard- und Software wird ersetzt durch externe Dienstleistungen, die an fernen – wie in einer Wolke (engl. cloud) verhüllten – Orten gemäß vereinbarter Servicequalitäten bedarfsgerecht erbracht werden. Sie können über Netze, vor allem das Internet, sowie standardmäßige Schnittstellen und Protokolle genutzt werden. Daher wird Cloud-Computing auch als ein moderner Ansatz propagiert, um effizient und bedarfsgerecht IT-Dienstleistungen für die öffentliche Verwaltung zu erbringen. Cloud-Dienste scheinen nicht zuletzt bestens geeignet, aktuelle Beschränkungen mobiler Geräte, insbesondere Speichergrenzen von Smartphones und Tablets, praktisch aufzuheben.

Im Sinne des Datenschutzrechts ist Cloud-Computing als Auftragsdatenverarbeitung zu behandeln. Vorteile des Cloud-Computing werden in der flexiblen, bedarfsgerechten Skalierung von Leistungen sowie in der Ressourcen- und Kosteneffizienz gesehen. Als Hauptproblem gelten die IT-Sicherheit und der Datenschutz. So wurde auf der 82. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder im Jahr 2011 ein Beschluss zu Cloud-Computing formuliert: Er konstatiert erhebliche Probleme und fordert eine datenschutzkonforme Gestaltung und Nutzung. Eine besondere Problematik besteht in der Frage: Wie kann die verarbeitende Stelle ihrer Verantwortung für die Datenverarbeitung und der Einhaltung des Datenschutzes gerecht werden? Es liegt auf der Hand, dass die Nutzung von solchen Cloud-Diensten unzulässig ist, die personenbezogene Daten in Länder und Standorte übertragen, in denen das erforderliche Schutzniveau nicht nachprüfbar gewährleistet ist und nicht eingeklagt werden kann.

Der Nutzung von Cloud-Diensten sollte mithin nur dann zugestimmt werden, wenn nachweisbar ist, dass die in Deutschland geltenden Vorschriften des Datenschutzes eingehalten werden. Ihre Einhaltung sollte nicht nur vom Anbieter zugesichert werden, sondern muss wirksam kontrolliert werden können. Aufgrund der mit Cloud-Computing verbundenen Risiken ist daher im Allgemeinen zu empfehlen, keine sogenannte Public Cloud in Anspruch zu nehmen, das heißt: keine über das Internet zur Verfügung gestellten Cloud-Dienste mit EU-externen Standorten, wie sie derzeit vor allem von US-amerikanischen IT-Unternehmen angeboten werden. Datenschutzrechtlich günstigere Voraussetzungen bietet demgegenüber die Private Cloud: Sie stellt Leistungen über das Intranet zur Verfügung. Im Rahmen des E-Government können solche intranetbasierten Clouds für die öffentliche Verwaltung eingerichtet werden: in einer „Government-Cloud“, in verwaltungseigenen IT-Einrichtungen oder in einem öffentlich-rechtlichen IT-Dienstleistungszentrum. Auch dabei muss allerdings garantiert sein, dass die Rahmenbedingungen der Auftragsdatenverarbeitung nach deutschem Datenschutzrecht eingehalten und die erforderlichen Sicherheitsrichtlinien befolgt werden.

5.6 Elektronische Signaturen und Signaturkarten

Fortgeschrittenen und qualifizierten elektronischen Signaturen kommt eine Schlüsselbedeutung für die rechtsverbindliche elektronische Kommunikation und somit für das E-Government insgesamt zu. Sie dienen dazu, die Authentizität und Integrität elektronischer Dokumente sicherzustellen. Der neue Personalausweis bietet eine Online-Ausweisfunktion und ist für qualifizierte elektronische Signaturen vorgerüstet. Die dazu erforderlichen Zertifikate wurden bislang jedoch nicht angeboten. Der Entwurf zum E-Government-Gesetz sieht vor, Grundlagen zu schaffen, die die Online-Ausweisfunktion (eID) des Personalausweises für rechtsverbindliche Kommunikationsprozesse und Transaktionen zulassen.

Beim heutigen Stand der Technik und der gegenwärtigen Rechtslage sind in Deutschland Signaturkarten in Verbindung mit Signaturlesegeräten das Mittel der Wahl. Vereinbarungen hierzu beinhalten Richtlinien zum Umgang damit, insbesondere das Verbot der Weitergabe von Karten und PINs.

„Signaturkarten sind sorgfältig und vor dem unberechtigten Zugriff Dritter geschützt aufzubewahren. Signaturkarten sind ausschließlich für den persönlichen Gebrauch bestimmt. Es ist deshalb nicht gestattet, Signaturkarten und die PIN an andere Personen weiterzugeben, auch nicht zu Vertretungs- oder Kontrollzwecken. [...] Es ist nicht gestattet, eine fremde Signaturkarte zu benutzen, auch dann nicht, wenn der bzw. die rechtmäßige InhaberIn sie von sich aus weitergegeben hat. Der Verlust einer elektronischen Signaturkarte ist unverzüglich der Ausgabestelle mitzuteilen, damit die Karte gesperrt werden kann.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090600/158/2009

Des Weiteren wird geregelt, in welchen Fällen die Signaturkarten dienstlich genutzt werden dürfen, sollen oder untersagt sind. Man legt Wert darauf, dass sie nicht zur Zeiterfassung eingesetzt werden.

„Der dienstliche Einsatz der Signaturkarte an IT-gestützten Arbeitsplätzen [...] ist nach Einführung verpflichtend. Sie dient zum Login (Anmeldung am System und – soweit integriert möglich – an Fachanwendungen), zur Erstellung von elektronischen Signaturen und zur Verschlüsselung. Die für die Organisation des jeweiligen Geschäftsprozesses Verantwortlichen entscheiden, welche Daten signiert und/oder verschlüsselt werden dürfen oder müssen. Mitbestimmungsrechte der Personalvertretungen sind dabei zu beachten.

Die Verwendung von Signaturkarten für die Zugangskontrolle von geschützten Räumen

ist nur zulässig, wenn dies von dem für den Zugang verantwortlichen Fachbereich/
Betrieb und der zuständigen Personalvertretung ausdrücklich vereinbart worden ist.
Zugelassen ist die Verwendung der Signaturkarte als Zugangsausweis für [die städtische
Einrichtung] und andere städtische Kantinen. [...]
Für andere Funktionen dürfen die Signaturkarten nur benutzt werden, wenn das in
dieser oder einer anderen Dienstvereinbarung ausdrücklich gestattet worden ist.
Die elektronische Signaturkarte wird nicht zum Zwecke der Zeiterfassung eingesetzt.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090600/158/2009

Darüber hinaus wird eine private Mitnutzung unter Auflagen gestattet. Es wird jedoch keine
Haftung übernommen.

„Die private Mitnutzung der Signaturkarte ist erlaubt, soweit dienstliche Verpflichtungen
nicht entgegenstehen und dadurch nicht vernachlässigt werden. Bei der privaten Nut-
zung muss eindeutig erkennbar sein, dass es sich nicht um eine Nutzung im Namen und
Auftrag der [Firma] handelt. Die [Firma] übernimmt keine Haftung für Schäden, die aus
der privaten Mitnutzung entstehen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090600/158/2009

Bezogen auf die dienstliche Nutzung wird demgegenüber die private Haftung auf Vorsatz und
grobe Fahrlässigkeit beschränkt.

„Für Schäden, die bei dienstlicher Nutzung der Signaturkarte bzw. der Zertifikate entste-
hen, stellt die [Firma] die Beschäftigten von der Haftung frei, soweit sie nicht vorsätzlich
oder grob fahrlässig gehandelt haben.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090600/158/2009

Weitere Regelungen betreffen die Festlegung der für Signaturkarten zu verwendenden und zu
veröffentlichenden personenbezogenen Daten sowie allgemein übliche Aspekte der Qualifi-
zierung, Ergonomie, Dokumentation und Protokollierung.

6 Arbeitsgestaltung und Gesundheitsschutz

Das Arbeitsschutzgesetz⁵ legt den Arbeitgebern Pflichten der arbeitsmedizinischen Vorsorge,
Gefährdungsbeurteilung und gesundheitsgerechten Arbeitsgestaltung auf. Die Bildschirmar-
beitsverordnung (BildscharbV)⁶ konkretisiert das ArbSchG für den Gesundheitsschutz bei
der Arbeit mit Bildschirmgeräten. Sie führt Anforderungen an die Gestaltung (§ 4) näher aus
und hebt ausdrücklich hervor, dass die „Gefährdung des Sehvermögens sowie körperlicher
Probleme und psychischer Belastungen zu ermitteln und zu beurteilen“ seien (§ 3) und dass
die Arbeitsorganisation Unterbrechungen der täglichen Bildschirmarbeit vorsehen müsse
(§ 5).

Im Anhang der BildscharbV werden Anforderungen an Bildschirmarbeitsplätze, insbesonde-
re Arbeitsumgebung und Arbeitsmittel, speziell Bildschirmgeräte und Software, beschrieben.
Weiterführende Konkretisierungen finden sich in berufsgenossenschaftlichen Vorschriften,
Regelwerken und Informationen wie BGI 650, 852 und 785 mit Richtlinien für arbeitsmedi-
zinische Vorsorgeuntersuchungen an Bildschirmarbeitsplätzen (G 37).

5 Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes, zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheits-
schutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz - ArbSchG). Ausfertigungsdatum: 07.08.1996. Letzte Änderung:
05.02.2009.

6 Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit an Bildschirmgeräten (Bildschirmarbeitsverordnung -
BildscharbV), Ausfertigungsdatum: 04.12.1996, letzte Änderung: 18.12.2008. Diese Verordnung dient in Verbindung mit dem
ArbSchG der Umsetzung der Richtlinie 90/270/EWG des Rates vom 29. Mai 1990 über die Mindestvorschriften bezüglich der
Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit an Bildschirmgeräten.

Für die ergonomische Gestaltung von Bildschirmarbeitsplätzen, insbesondere interaktiver Dialogsysteme spezieller Software, hat darüber hinaus die internationale Norm ISO 9241⁷ maßgebliche Bedeutung erlangt. Sie dokumentiert für Bildschirmarbeit gewissermaßen den „Stand der Technik“ und die „gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse“, die gemäß ArbSchG (§ 4, Ziff. 3) berücksichtigt werden müssen. Die inhaltlichen Bezüge in der BildscharbV und in berufsgenossenschaftlichen Informationen unterstreichen dies.

Traditionell nehmen Anforderungen an eine ergonomische Gestaltung des Arbeitsplatzes einen hohen Stellenwert in Dienstvereinbarungen ein. Allerdings betrifft dies überwiegend Anforderungen an die Arbeitsumgebung und Hardware, insbesondere Raum, Klima, Beleuchtung, Lärm, Arbeitstisch, Bildschirm, Tastatur und dergleichen. Anforderungen an Software werden demgegenüber vielfach vernachlässigt oder in Form einer pauschalen, meist unpraktikablen und folgenlosen Konformitätsforderung zu DIN EN ISO 9241 abgehandelt.

Aufgrund des hohen Stellenwerts von Software sowie angesichts der Schwierigkeiten, softwareergonomische Qualitätsansprüche zu realisieren, ist es wichtig, in Dienstvereinbarungen Genaueres zu regeln: Welchen Anforderungen soll die Software genügen? Nach welchen Regeln und Grundsätzen soll die Gebrauchstauglichkeit gestaltet, eingeführt und geprüft werden? Dabei sind nicht zuletzt Anforderungen an die Barrierefreiheit respektive Zugänglichkeit zu berücksichtigen, wie sie in DIN EN ISO 9241 (insbesondere die Teile 110 und 171) sowie in der bundesweiten Verordnung zur barrierefreien Informationstechnik (BITV) oder einer landesweiten Verordnung zur Barrierefreiheit vorgeschrieben sind. Des Weiteren empfiehlt es sich, den Leitfaden Barrierefreies E-Government zu beachten, der von der Projektgruppe E-Government im Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) herausgegeben wurde.⁸

6.1 Ergonomiegerechte Gestaltung von Bildschirmarbeitsplätzen

Anforderungen an die ergonomische Gestaltung von Bildschirmarbeitsplätzen werden im ArbSchG, in der BildscharbV, der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) sowie in zahlreichen beruflichen und ergonomischen Richtlinien beschrieben. Auf diese Grundlagen wird in der einen oder anderen Form in allen Vereinbarungen Bezug genommen. Es sollte explizit auf die Rechtsgrundlagen und die Bedeutung ihrer Umsetzung hingewiesen werden. Idealerweise wird klargestellt: Die Dienststelle trägt die Verantwortung für die Umsetzung. Dabei müssen der Stand der Technik sowie gesicherte arbeitswissenschaftliche Kenntnisse berücksichtigt werden.

„Bei dem Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik sind der Gesundheitsschutz und die Sicherheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgesprochen wichtig. Deshalb sind die Arbeitsplätze, an denen mit einer neuen technischen Einrichtung gearbeitet wird, sowie die zum Einsatz kommende Software so zu gestalten, dass sie den Vorgaben der Bildschirmarbeitsverordnung und den sonstigen gültigen Rechtsvorschriften und Normen (z. B. [Richtlinie]) entsprechen. Dabei hat die Dienststelle den Stand der Technik und die gesicherten arbeitswissenschaftlichen Kenntnisse zu berücksichtigen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/229/2010

Der Bezug auf den Stand der Technik erscheint heute wichtiger denn je. Im Hinblick auf E-Government ist diesbezüglich besonders die Entwicklung der Monitortechnologie der letzten

7 Die Norm ISO 9241 wurde ohne Änderung als europäische Norm und unter der Bezeichnung DIN EN ISO 9241 als deutsche Industrie-Norm übernommen. Der Titel der deutschen Fassung lautete ursprünglich: „Ergonomische Anforderungen für Bürotätigkeiten mit Bildschirmgeräten“. Er wurde im Rahmen einer Umstrukturierung und Erweiterung in „Ergonomie der Mensch-System-Interaktion“ geändert.

8 Dieser Leitfaden beinhaltet sehr viele wichtige rechtliche, ergonomische und technologische Informationen, Erläuterungen und Orientierungshilfen. Allerdings ist zu beachten, dass die erste Version 2003 fertiggestellt wurde und die letzte Bearbeitung vom Mai 2005 datiert. Aufgrund technologischer Entwicklungen sind einzelne Einschätzungen konkreter Applikationen und Formate wie Adobe FlashPlayer und PDF teilweise überholt.

Jahre zu beachten. Sie wirkt sich u. a. auf Anforderungen an die softwaretechnische Zeichendarstellung und Tischtiefen aus (vgl. Kap. 10.3.2 Ausstattung von DMS-Arbeitsplätzen). Die Anforderungen können gemäß einschlägigen Normen, Verordnungen, berufsgenossenschaftlichen Vorschriften und Informationen konkretisiert werden. Unterstützend für die praktische Umsetzung und ihre Kontrolle kann ein Prüfbogen vereinbart werden, der die Anforderungen konkret definiert und erläutert.

„Die Arbeitsplätze an DV-Geräten, einschließlich der Arbeitsumgebung, müssen dem neuesten Stand arbeitsphysiologischer, -psychologischer, -medizinischer und ergonomischer Erkenntnisse entsprechen. Sie werden entsprechend der Schutzziele der geltenden Gesetze und Verordnungen gestaltet. Die konkreten Gestaltungsanforderungen der Richtlinien, Regeln und Empfehlungen der Unfallversicherungsträger und der staatlichen Arbeitsschutzinstitutionen sowie entsprechender Normen werden zwingend als Mindestbedingungen umgesetzt. Dazu gehören insbesondere die jeweils aktuellen Fassungen der BGI/GUV-I 650, BGI 5050, BGI 756 und die ASR.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 060300/100/2011

Nachstehend wird ausdrücklich auf die schutzwürdigen Belange besonderer Beschäftigtengruppen eingegangen.

„Die schutzwürdigen Belange besonderer Beschäftigtengruppen (z. B. Schwerbehinderter) werden bei der Arbeitsplatzgestaltung und beim eGovernment-Auftritt beachtet, und zwar u. a. unter Berücksichtigung des § 11 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) und der Empfehlungen des Leitfadens ‚Barrierefreies e-Government‘ des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 060300/82/2006

Ergänzend können Anlässe und Zeitpunkte für ergonomische Prüfungen vereinbart werden.

„Bei grundlegenden Änderungen, Neu- und Umbauplanungen, bei denen Bildschirmarbeitsplätze betroffen sind, ist eine ergonomisch (hinsichtlich der einschlägigen Gesetze, Normen und Methoden) geschulte Person so rechtzeitig hinzuziehen, dass noch Änderungen der Planung und Ausführung möglich sind. Ebenso ist bei der Beschaffung von Einrichtungsgegenständen und technischen Geräten für Bildschirmarbeitsplätze zu verfahren.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Weitere Regelungspunkte thematisieren die Beteiligung von Beschäftigtenvertretungen.

„Zur Abnahme der Bildschirmarbeitsplätze sind die zuständigen Personalvertretungen (Beschäftigtenvertretungen) zu beteiligen.

Im Einvernehmen mit der Schwerbehindertenvertretung ist dafür Sorge zu tragen, dass den gesetzlichen Anforderungen der Barrierefreiheit (ArbSchG, BGG, ISO 9241, BITV [...]) entsprochen wird.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

6.2 Gefährdungsbeurteilungen und betriebliche Unterweisungen

E-Government-Maßnahmen erfordern aufgrund des ArbSchG und aktueller Rechtsprechung umfassende Gefährdungsbeurteilungen. Daraus müssen ggf. Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen entwickelt und umgesetzt werden. In Dienstvereinbarungen wird

zum einen auf diese Verpflichtungen und Zielsetzungen verwiesen. Zum anderen werden daran anknüpfende Vereinbarungen zur Umsetzung getroffen: insbesondere zu Zeitpunkten, Dokumentationen, Zuständigkeiten und nicht zuletzt zur Beteiligung der Personalvertretung.

„An den Bildschirmarbeitsplätzen wird eine Beurteilung der Arbeitsbedingungen gemäß den gesetzlichen Vorgaben regelmäßig durchgeführt. Sofern erforderlich, sind Maßnahmen vorzuschlagen, die dem Ziel dienen, die Arbeitsbedingungen am Bildschirmarbeitsplatz zu verbessern. Nach Abschluss einer Analyse ist der Personalvertretung die Dokumentation einschließlich Vorschlägen zu den erforderlichen Maßnahmen umgehend zuzuleiten. Die betroffenen Beschäftigten werden sowohl über das Ergebnis der Gefährdungsanalyse als auch über die geplanten Maßnahmen informiert. Da es sich hierbei um einen ständigen Prozess handelt, wird Näheres im Arbeitskreis Betriebliche Gesundheitsförderung in Abstimmung mit dem Arbeitsschutzausschuss festgelegt.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/229/2010

Weitere Bestimmungen betreffen die besondere Berücksichtigung psychischer Belastungen und ergonomischer Richtlinien wie insbesondere DIN EN ISO 9241⁹.

„Die gesetzlichen Bestimmungen zur Bildschirmarbeit¹ werden beim E-Government eingehalten. Die Gefährdungsbeurteilung nach § 5 Arbeitsschutzgesetz und § 3 Bildschirmarbeitsverordnung wird unter besonderer Berücksichtigung der psychischen Belastungen bei der Arbeit laufend fortgeschrieben und entsprechende Entlastungsmaßnahmen werden vereinbart.“

¹ Dies sind z.B. die Bestimmungen des Anhangs der BildschArbV über an Bildschirmarbeitsplätze zu stellende Anforderungen im Hinblick auf Softwareergonomie und der DIN EN ISO Norm 9241 „Ergonomische Anforderungen für Bürotätigkeiten mit Bildschirmgeräten“, insbesondere Teil 10: Grundsätze der Dialoggestaltung.

„Bei der Einrichtung neuer Arbeitsplätze wird eine Gefährdungsbeurteilung zur Beurteilung der physischen und psychischen Belastungen sowie Planung und Umsetzung präventiver Maßnahmen des Gesundheitsschutzes gemäß § 5 Arbeitsschutzgesetz, § 3 Bildschirmarbeitsverordnung und § 3 Arbeitsstättenverordnung durchgeführt. Die Gefährdungsbeurteilung findet erneut statt, wenn erhebliche technisch-organisatorische Änderungen vorgenommen werden oder arbeitswissenschaftliche oder betriebliche Erkenntnisse vorliegen, die eine neue Gefährdungsbeurteilung erforderlich machen. Die Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen erfolgt regelmäßig alle zwei Jahre.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

Im unmittelbaren Zusammenhang mit Gefährdungsbeurteilungen stehen betriebliche Unterweisungen, deren Anlässe, Zeitpunkte, Inhalte und Formen abgesteckt werden können.

„Die Ergebnisse der Gefährdungsbeurteilung fließen in eine handlungsorientierte Unterweisung der Beschäftigten ein. Die Beschäftigten haben Anspruch auf eine sachgemäße mündliche Unterweisung, wie sie Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz vorbeugen können. Dazu gehört insbesondere die ergonomische Einrichtung ihres Bildschirmarbeitsplatzes. Solche Unterweisungen erfolgen bei Neueinrichtung und Änderung des Arbeitsplatzes und werden regelmäßig (in Abständen von 1–2 Jahren) wiederholt.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

⁹ Diese Norm wird vielfach noch mit dem alten Titel benannt (vgl. Fußnote 8). Meist wird noch auf Teil 10 der Norm Bezug genommen. Dieser Teil, der die „Grundsätze der Dialoggestaltung“ beinhaltet, wurde 2006 durch eine überarbeitete Fassung (Teil 110) ersetzt.

Angesichts der Komplexität der Gesamtproblematik sollten Gefährdungsbeurteilungen und Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen als Bestandteil eines umfassenden Gesundheits- und Usability-Managements etabliert werden (vgl. Kap. 6.6). Dabei sollte beachtet werden: Bei einer Gefährdungsbeurteilung bzw. Prävention handelt es sich nicht nur um eine gesetzliche Vorgabe, die dem Arbeits- und Gesundheitsschutz dient. Sie vermag auch einen Beitrag zum Wohlbefinden und zur Produktivität der Beschäftigten zu leisten. Vor diesem Hintergrund sollte eine integrierte Gesamtlösung angestrebt werden.

6.3 Vorsorgeuntersuchungen

Bei Tätigkeiten an Bildschirmgeräten sind Vorsorgeuntersuchungen des Auges und insbesondere des Sehvermögens vorzunehmen. Maßgeblich ist hierzu der berufsgenossenschaftliche Grundsatz G 37. Untersuchungen und Erfahrungen lehren indes, dass diesem Grundsatz in der Praxis vielfach nur unzureichend nachgekommen wird.

„Den Beschäftigten werden regelmäßige augenärztliche Untersuchungen nach dem G 37 der Unfallkassen und die nach G 37 verordneten Sehhilfen sowie Augentraining kostenlos im notwendigen Umfang angeboten.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 060300/82/2006

Neben der Kostenübernahme wird die Durchführung von Untersuchungen, insbesondere von Nachuntersuchungen, geregelt.

„(1) Vor Aufnahme der Tätigkeit an einem Bildschirmarbeitsplatz wird eine Untersuchung nach den Berufsgenossenschaftlichen Grundsätzen für arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchungen – G37 (Bildschirmarbeitsplätze) durchgeführt. Nachuntersuchungen sind aus gegebenem Anlaß auch auf Wunsch der Beschäftigten, ansonsten nach fünf Jahren – nach Vollendung des 45. Lebensjahres nach drei Jahren - seit der jeweils letzten Untersuchung vorzunehmen.

(2) Die Untersuchungen werden vom Betriebsärztlichen Dienst durchgeführt, der nach Bedarf eine weitergehende, fachärztliche Untersuchung veranlaßt.

(3) Die Kosten ärztlich verordneter Sehhilfen werden, nur soweit kein anderer Kostenträger vorrangig verpflichtet ist, im Rahmen der einschlägigen, städtischen Richtlinien, deren jeweilige Fassung der Zustimmung des Gesamtpersonalrates bedarf, übernommen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/521/1990

6.4 Arbeitsaufgaben und Arbeitsorganisation

Bildschirmarbeit weist eine Reihe körperlicher und psychischer Gefährdungen auf. Zugleich nimmt die Arbeit am Bildschirm an Umfang und Intensität immer mehr zu. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, Maßnahmen zu treffen, um diesen Gefahren zu begegnen. Ergänzend zu ergonomischen Maßnahmen der Arbeitsplatz- und Softwaregestaltung kommt hierbei der Gestaltung von Arbeitsaufgaben und Arbeitsorganisation eine wesentliche Bedeutung zu.

Vereinbarungen hierzu stützen sich zum einen auf die einschlägigen Paragraphen des ArbSchG und der BildscharbV. Zum anderen kann auf die Merkmale gut gestalteter Arbeitsaufgaben nach DIN EN ISO 9241-2 (Punkt 4-2) verwiesen werden. Überdies finden sich in bestehenden Tarifverträgen entsprechende Vereinbarungen.

Traditionelle Forderungen nach ganzheitlicher Arbeit, nach Einschränkung bzw. Reduzierung reiner Bildschirmarbeit sowie nach Unterbrechungen sind mithin nach wie vor aktuell –

wenngleich es immer fraglicher erscheint, dass hohe Anteile moderner Arbeit ohne Computer und Bildschirm erfolgen können.

„Bei der Einführung von Bildschirmgeräten sollen einseitige und monotone Arbeitsplätze verhindert werden. Es sind organisatorische Prüfungen durchzuführen mit dem Ziel, Mischarbeitsplätze einzurichten. Dieses Ziel wird auch bei schon eingeführten Verfahren verfolgt.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/521/1990

„Grundsätzlich werden Mischarbeitsplätze eingerichtet. Bei ausschließlicher Bildschirmarbeit im Rahmen von E-Government werden bezahlte Bildschirmarbeitsunterbrechungen von 10 Minuten pro Arbeitsstunde eingeplant.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

„[...] (3) Bei der Arbeit an technischen Einrichtungen werden Arbeitsorganisation und Arbeitsaufgaben so gestaltet, dass grundsätzlich keine reinen Bildschirmarbeitsplätze entstehen, sondern eine ganzheitliche Sachbearbeitung in der Zuständigkeit einer Person, bzw. eines Teams möglich ist.

(4) Ist die Einrichtung von reinen Bildschirmarbeitsplätzen nicht vermeidbar und erfordert die Tätigkeit auf dem Bildschirmarbeitsplatz fast dauernden Blickkontakt zum Bildschirm oder laufenden Blickwechsel zwischen Bildschirm und Vorlage, wird nach Ablauf von 50 Minuten Gelegenheit für eine zehnminütige Unterbrechung dieser Tätigkeit gegeben. Die Arbeitsunterbrechungen dürfen grundsätzlich nicht zusammengezogen und nicht an den Beginn oder das Ende der täglichen Arbeitszeit gelegt werden. Die Arbeitsunterbrechungen werden auf die Arbeitszeit angerechnet.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/229/2010

Mischarbeitsplätze und personenkontaktreiche Arbeitsformen sind von besonderer Bedeutung, wenn man bedenkt, dass elektronische Kommunikation und Geschäftsprozesse zunehmen und dass digitale Arbeit sich zunehmend vereinseitigt und vereinheitlicht.

„Bei der Gestaltung der Arbeitsaufgaben ist insbesondere darauf zu achten, dass besondere Gefährdungen der Bildschirmarbeit und monotone Tätigkeiten möglichst eingeschränkt werden. Bedarfsweise sind Mischarbeitsplätze und personenkontaktreiche Arbeitsplätze einzurichten und unvermeidliche monotone Tätigkeitsanteile zeitlich zu begrenzen und zu verteilen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Im Zusammenhang mit E-Government ergeben sich darüber hinaus weitere Anforderungen an die Gestaltung der Arbeitsaufgaben und der Arbeitsorganisation. Dies gilt nicht zuletzt im Hinblick auf neue Nutzungsformen digitaler Medien und mobile Arbeit (vgl. Kap. Telearbeit und mobile Arbeit und Elektronische Medien). Eine besondere Herausforderung stellen dabei Tendenzen der Entgrenzung von Privat- und Berufsleben dar – in diesem Zusammenhang sei insbesondere auf psychisch belastende Anforderungen wie ständige Erreichbarkeit und überaus kurze Reaktionszeiten verwiesen.

6.5 Gebrauchstauglichkeit von Softwaresystemen

Es ist ein Gemeinplatz, dass die moderne Arbeitswelt im hohen Maße von IT-Systemen geprägt und deren Bedeutung zukünftig stark wachsen wird. Die Gebrauchstauglichkeit (Usability) von Software ist bereits heute ein Schlüsselfaktor für „gute Arbeit“. Sie wird es in der

öffentlichen Verwaltung umso mehr, je weiter ihre Modernisierung mit E-Government-Projekten vorangetrieben wird. Sie bestimmt maßgeblich, wie effizient, gesundheitsgerecht, zugänglich und zufriedenstellend die Arbeit für die Beschäftigten und Online-Dienste für die Kunden sind. Der hohen Bedeutung gebrauchstauglicher Software wird die Realität in öffentlichen Verwaltungen bislang oftmals nicht gerecht. Zum Leidwesen der Beschäftigten ist Bildschirmarbeit nicht selten von Softwaremängeln geprägt, die die Arbeit erschweren und gesundheitsgefährdende körperliche und psychische Belastungen mit sich bringen.

Aus Kundensicht besteht ebenfalls erheblicher Verbesserungsbedarf. Im E-Government-Benchmark 2010 der Europäischen Kommission erreichte Deutschland bei der Benutzerfreundlichkeit der Anwendungen lediglich Platz 23 (von 32 Ländern). Gebrauchstauglichkeit ist ein Gebot der Leistungsfähigkeit, des Wohlbefindens, der Gesundheit und hoher Zugänglichkeit. Es wird einerseits noch allzu oft sträflich vernachlässigt und gewinnt andererseits im E-Government zunehmend an Bedeutung. Die Gründe für mangelnde Gebrauchstauglichkeit von Softwaresystemen sind vielfältig. Aus den einschlägigen Bestimmungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes lässt sich die Verpflichtung der Arbeitgeber begründen, gebrauchstaugliche Softwaresysteme gemäß DIN EN ISO 9241 zu gewährleisten. Dass sie dieser Verpflichtung oft nicht nachkommen, kann in fragwürdigen Kostenerwägungen oder fehlenden Kenntnissen ihrer Verantwortung und Möglichkeiten der praktischen Umsetzung begründet sein. Überdies sind sich Beschäftigtenvertretungen vielfach unsicher über die rechtlichen Grundlagen und praktischen Möglichkeiten, die Gestaltung von Software zu beeinflussen.

Maßnahmen zur softwareergonomischen Qualitätssicherung und Optimierung der Gebrauchstauglichkeit sollten möglichst früh in der Entwicklung oder Beschaffung neuer Technik einsetzen. Sie sollten eine zentrale Rolle im Customizing und Pilotbetrieb erhalten und im regulären Echtbetrieb weiter verfolgt werden. Vereinbarungen hierzu können die Regeln der Beteiligung teils ergänzen, teils konkretisieren (vgl. Kap. 4.3). Umgekehrt erlauben es die Regelungen zur Beteiligung, die Umsetzung von Anforderungen an die softwareergonomische Gestaltung näher zu bestimmen und abzusichern.

„Zur Gewährleistung der Gebrauchstauglichkeit von Softwaresystemen werden ergonomische Richtlinien in allen Phasen der Beschaffung, Entwicklung und des Betriebs sachgerecht berücksichtigt.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Die nachhaltige Optimierung der Gebrauchstauglichkeit und Gesundheitsförderung erfordert ein umfassendes Usability-Management. Dieses sollte über umfassende Kompetenzen und Ressourcen zur Evaluation, Pflege und Weiterentwicklung der elektronischen Aktenbearbeitung sowie zur Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben bezüglich des Gesundheitsmanagements und der Personalentwicklung verfügen (vgl. Kap. 6.6).

6.5.1 Ergonomische Anforderungen in Ausschreibungen von Software

Ein Schlüssel zur Gewährleistung gebrauchstauglicher Software ist deren Auswahl. Die Software muss den Anforderungen des Nutzungskontexts entsprechen und Möglichkeiten bieten, Anpassungen mit geringem Aufwand vorzunehmen. Bei Standardsoftware sollte überdies gewährleistet sein, dass Anpassungen bei Weiterentwicklungen (Updates, Upgrades, Release-Wechsel) bewahrt bleiben. Idealerweise werden softwareergonomische Anforderungen bereits bei der Erstellung von Lastenheften oder Leistungsverzeichnissen berücksichtigt. Es erscheint einfach und naheliegend, dies in Form des Konformitätsnachweises der DIN EN ISO 9241 zu tun. Dies erweist sich jedoch als problematisch. Denn die Konformität zu DIN EN ISO 9241 ist genau genommen keine Produkteigenschaft, sondern vielmehr eine ergonomische Qualität, die einem Produkt bezüglich der Anforderungen eines konkreten Nutzungskon-

texts zukommt. Der Hersteller kann die Einhaltung dessen im Allgemeinen nicht seriös von vornherein garantieren – vielmehr nur bedingt und mit Einschränkungen. Der Anbieter sollte nach Möglichkeit gewährleisten, dass seine Software möglichst alle zur Konformität mit DIN EN ISO 9241 erforderlichen Gestaltungsmittel zur Verfügung stellt. Zudem sollte die Grundausstattung seiner Software allgemeine und ihm aus dem Nutzungskontext bekannte ergonomische Anforderungen erfüllen. Er sollte sich dazu verpflichten, alle seiner Verantwortung obliegenden Verletzungen der anzuwendenden Richtlinien gemäß DIN EN ISO 9241 zu beheben. Zudem sollte der Anbieter den Auftraggeber darin unterstützen, die Software normkonform zu konfigurieren oder anzupassen. Idealerweise nimmt der Auftraggeber Stellung zur Berücksichtigung bzw. Erfüllung softwareergonomischer Anforderungen seines Produkts gemäß DIN EN ISO 9241. Nach Möglichkeit erbringt er diesbezüglich Nachweise.

„Bei der Beschaffung/Ausschreibung von Software der IT-Plattform wird sichergestellt, dass softwareergonomische Anforderungen gemäß DIN EN ISO 9241 im Lastenheft (Pflichtenheft) angemessen berücksichtigt werden. Dazu sollte der Anbieter mit der Einreichung seines Angebots, soweit möglich, entsprechende Stellungnahmen und Nachweise erbringen und sich bereit erklären, ergänzende Nachweise im Rahmen des Test- und/oder Pilotbetriebs zu erbringen sowie Nachprüfungen des Auftraggebers zu unterstützen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/518/2012

Bezüglich der Anforderung von Barrierefreiheit ist zu beachten: Anbieter erklären ihre Produkte oft als barrierefrei – ohne Angaben von Normbezügen und ungeachtet der Tatsache, dass einschlägige Richtlinien nicht eingehalten werden. Anforderungen zur Barrierefreiheit können konkret mit Verweis auf die in der BITV definierten Anforderungen ins Leistungsverzeichnis aufgenommen werden. Sofern es sich um Webapplikationen handelt, sind die dort definierten technologischen Anforderungen unmittelbar anwendbar. Diesbezüglich können auch kontextunabhängige Prüfverfahren wie der BITV-Test zum Einsatz kommen. In solchen Fällen kann man die Forderung dahingehend konkretisieren, dass eine mindestens „gute“ oder „sehr gute“ Zugänglichkeit nach BITV-Test nachgewiesen werden muss (z. B. mindestens 90 bzw. 95 Punkte). Dabei ist zu beachten: Gute Ergebnisse bei automatisierten technischen Testverfahren gewährleisten nicht unbedingt, dass die Zugänglichkeit von behinderten Nutzern gleichermaßen gut eingestuft wird. Darauf weist auch der Leitfaden „Barrierefreies E-Government“ des BSI ausdrücklich hin. Er empfiehlt daher und aus weiteren Gründen, ergänzend sogenannte Nutzertests von behinderten Personen durchzuführen.

6.5.2 Gestaltungsprozesse bei Entwicklung und Anpassung

Die Gebrauchstauglichkeit von Software bemisst sich an den Anforderungen des Nutzungskontexts. Dies gilt gleichermaßen für Standard- wie Individualsoftware. Bei Projekten, in denen Individualsoftware entwickelt wird, ist die hohe Bedeutung von Gestaltungsprozessen offenkundig. Bei Standardsoftware kann dies hingegen strittig sein. Sie erfordert im Allgemeinen eine spezielle Einrichtung, die bei komplexeren Fachanwendungen ein Customizing einschließt. Dies kann unter Umständen den Umfang und die Komplexität von Softwareentwicklungsprojekten annehmen und ein entsprechendes Projektmanagement und Vorgehensmodell erfordern.

DIN EN ISO 9241-210 beinhaltet Richtlinien zum Prozess der Gestaltung gebrauchstauglicher interaktiver Systeme. Sie können sowohl in der Entwicklung als auch in der Anpassung im Rahmen des Customizing oder des Betriebs dazu beitragen, eine möglichst hohe Gebrauchstauglichkeit zu erzielen. Darin enthalten sind insbesondere Grundsätze der „menschen-

trierten Gestaltung¹⁰. Sie beinhalten ein umfassendes Verständnis des Nutzungskontexts; repräsentative Benutzer werden systematisch einbezogen; die Systeme werden auf der Basis benutzerzentrierter Evaluierungen fortlaufend angepasst; Iterationen werden eingeplant und durchgeführt; Erlebnisse der Benutzer („user experience“) werden umfassend berücksichtigt; fachübergreifende Kenntnisse und Gesichtspunkte werden im Gestaltungsteam integriert.

„Bei Entwicklung neuer Softwaresysteme oder der Einführung von Softwaresystemen, die einen hohen Customizing-Aufwand mit vergleichbar hohen Aufwänden, Projektanforderungen und Gestaltungsoptionen beinhalten, werden eine ‚menschzentrierte Gestaltung‘ gemäß DIN EN ISO 9241-210 unter Mitwirkung der Beschäftigtenvertretung und eine Konformitätsprüfung im Nutzungskontext des für die Bildung zuständigen Ressorts durchgeführt.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/518/2012

Überdies sollten gemäß DIN EN ISO 9241-210 Langzeitbeobachtungen durchgeführt und dabei Benutzerrückmeldungen einbezogen werden. In der Begründung wird darauf hingewiesen, dass einige Auswirkungen auf die Arbeit mit interaktiven Systemen wie z.B. Software erst nach längerer Nutzungszeit erkennbar seien. Überdies könne es Auswirkungen geben, die von äußeren Faktoren wie beispielsweise unvorhergesehenen Gesetzesänderungen abhängen.

6.5.3 Prüfungen der Gebrauchstauglichkeit und Barrierefreiheit

Gebrauchstauglichkeit im Sinne von DIN EN ISO 9241 ist der Maßstab, an dem sich Software messen lassen muss. Ihre Prüfung dient dazu, Anforderungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie der Wirtschaftlichkeit von Software zu erfüllen. Zugänglichkeit (im engeren Sinne Barrierefreiheit)¹¹ ist als eine bestimmte Form der Gebrauchstauglichkeit definiert, genauer als „Gebrauchstauglichkeit [...] für eine in Bezug auf ihre Fähigkeiten möglichst weit gefasste Gruppe von Menschen“ (DIN EN ISO 9241-171). Die Gebrauchstauglichkeit kann grundsätzlich in allen Phasen des „Lebenszyklus“ von Software geprüft werden. Im Rahmen von Beteiligungsverfahren kommt der Prüfung der Gebrauchstauglichkeit vor Aufnahme des Pilot- und regulären Echtbetriebs eine besondere Bedeutung zu. Sie ist mit einigen Erschwernissen konfrontiert, für die es keine einfachen Lösungen und Patentrezepte gibt. Dies gilt es sowohl in Dienstvereinbarungen als auch bei Beteiligungsverfahren zu beachten.

Eine Erschwernis stellt die Normgrundlage selbst dar. Komplexität und Umfang der Norm DIN EN ISO 9241 bzw. ihrer softwareergonomisch relevanten Teile deuten darauf hin, dass eine vollständige Konformitätsprüfung mit immensem Aufwand verbunden ist. Sie erfordert eine Fachkompetenz, die üblicherweise nicht von Projektbeteiligten in der Verwaltung abgedeckt werden kann. Des Weiteren macht die Norm sachgerecht und unmissverständlich klar, dass die maßgeblichen „Dialoganforderungen“ – die Bewertungsgrundlage – nicht einfach die Norm ist. Vielmehr müssen die Dialoganforderungen mithilfe der Richtlinien aus dem Nutzungskontext als ihrer „Primärquelle“ bestimmt werden. Zu beachten ist überdies: Letztlich gilt es nicht ein isoliertes System zu untersuchen und zu bewerten, sondern die Wirkung eines Systems in einer bestimmten Konfiguration und Einsatzumgebung. Vor diesem Hintergrund sowie angesichts des Aufwands umfassender Konformitätsprüfungen und realistisch verfügbarer Ressourcen wurden abgestufte Prüfverfahren entwickelt und vereinbart.

10 Im Zentrum stehen dabei die Benutzer. Überdies sollen andere „Stakeholder“ einbezogen werden. Im Sinne von DIN EN ISO 9241-210 handelt es sich bei einem Stakeholder um eine „Einzelperson oder Organisation, die ein Anrecht, einen Anteil, einen Anspruch oder ein Interesse auf ein bzw. an einem System oder an dessen Merkmalen hat, die ihren Erfordernissen und Erwartungen entsprechen“. Als Stakeholder können insbesondere auch Beschäftigtenvertretungen, Vertreter des Softwareherstellers oder Dienstleisters sowie Leitung und Führungskräfte der Verwaltung betrachtet werden.

11 Zugänglichkeit ist ein Fachbegriff, der synonym oder alternativ zum Begriff Barrierefreiheit verwandt wird. Er wird vielfach bevorzugt, weil er dem im englischen Sprachraum gebräuchlichen Begriff Accessibility entspricht. Zudem passt er besser zu der Richtlinie, nach der es nicht nur um Erleichterungen für Behinderte, sondern um bessere Zugangsmöglichkeiten für alle geht.

„Vor Aufnahme des Pilotbetriebs und des regulären Echtbetriebs von Software sollte eine Gebrauchstauglichkeitsprüfung erfolgen, die Auskunft darüber gibt, ob ein hinreichender Verdacht auf gravierende Mängel der Gebrauchstauglichkeit vorliegt. Eine solche Usabilityprüfung kann in Form von Nutzerbefragungen, Usability-Audits, einer Expertenevaluation oder einer Kombination dieser Verfahren bestehen.

Im Fall eines begründeten Verdachts ist eine Expertenevaluation durchzuführen. Sofern der Verdacht einige wenige Mängel und keine grundlegenden und umfassenden Defizite betrifft, kann dies in Form punktueller Erhärtungsprüfungen geschehen; ansonsten sollte eine umfassende Konformitätsprüfung/Begutachtung auf der Basis einer ergonomischen Nutzungskontextanalyse gemäß DIN EN ISO 9241 erfolgen. Dabei sind grundsätzlich Überprüfungen auf Basis der Teile 110, 11 und 12 und bedarfsweise, insbesondere bei Feststellung gravierender Probleme und strittiger Formen der Software- respektive Dialoggestaltung, relevanter Richtlinien anderer Teile der Norm vorzunehmen.

Die Prüfung beinhaltet eine ergonomische Stellungnahme mit Bewertung der Mängel sowie Empfehlungen zur Verbesserung der Gebrauchstauglichkeit, um die Aufnahme des regulären Echtbetriebs unter Wahrung der Anforderungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu gewährleisten.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/518/2012

Mit dem Verfahrensvorschlag, Usability-Audits durchzuführen, wird ein Weg eröffnet, um aufwändige Gebrauchstauglichkeitsprüfungen gemäß DIN EN ISO 9241 durch externe Sachverständige bzw. Gutachter bedarfsgerecht zu beschränken und in einvernehmlich unproblematisch beurteilten Fällen zu vermeiden. In einem Usability-Audit präsentiert die verantwortliche Dienststelle den Beschäftigtenvertretungen das System, trägt ihre Beurteilung der Gebrauchstauglichkeit und Barrierefreiheit des Systems vor und erläutert sie. Ziel ist eine einvernehmliche Beurteilung und ggf. Maßnahmenplanung. Im Falle eines nicht auszuräumenden Dissenses soll die Stellungnahme eines externen Sachverständigen eingeholt werden. Die konkreten Anforderungen und Konditionen für die Stellungnahme sollen einvernehmlich festgelegt werden.

Usability-Audits sollten grundsätzlich vor Aufnahme des Probe-Echtbetriebs und des regulären Echtbetriebs stattfinden. Es empfiehlt sich ferner zu vereinbaren, dass sie auf Antrag von zuständigen Beschäftigtenvertretungen anlässlich eines begründeten Verdachts auf erhebliche Mängel durchgeführt werden. Die Beschäftigtenvertretung beurteilt nach pflichtgemäßer Prüfung, ob Mängelhinweise als begründeter Verdacht auf erhebliche Mängel im Sinne der Vereinbarung einzustufen sind. Vor dem Hintergrund der Definition der Gebrauchstauglichkeit in DIN EN ISO 9241-11 und einschlägiger Erfahrungen mit Prüfungen der Gebrauchstauglichkeit sollten Mängel ggf. als erheblich eingestuft werden: etwa wenn viele zahlreiche kleinere Mängel oder wenige gravierende Mängel bestehen, die die Effektivität und Effizienz der Arbeit mit dem System stark mindern oder von den Nutzern als sehr störend bewertet werden. Die Anzeige eines begründeten Verdachts auf erhebliche Mängel sollte grundsätzlich dann erfolgen, wenn zahlreiche Beschwerden von Nutzern, Ergonomie-Beauftragten oder Anwendungssystembetreuern auftreten, die erhebliche Mängel reklamieren. Zur Einschätzung, ob ein hinreichender Verdacht auf erhebliche Mängel vorliegt, kann bedarfsweise eine Befragung auf Basis der Standard-Fragebögen ISONORM-9241-110 oder ErgoNorm durchgeführt werden.

Barrierefreiheit ist, wie dargestellt, als bestimmte Form der Gebrauchstauglichkeit definiert. Gleichwohl sind diesbezüglich besondere technische und rechtliche Anforderungen zu beachten. Verordnungen zur barrierefreien Informationstechnik, insbesondere die BITV und entsprechende Landesverordnungen, zielen primär auf Applikationen, die für Bürger zugänglich sind und Internettechnologien wie HTML verwenden.

Aufgrund dieser Einschränkungen des Geltungsbereichs ist eine Anwendung auf alle verwaltungsweit eingesetzten Applikationen, mit denen Beschäftigte arbeiten oder arbeiten sollen, nicht ohne Weiteres gegeben. Umso wichtiger ist es, Vereinbarungen zu treffen, die Anforderungen der Barrierefreiheit bzw. Zugänglichkeit generell verbindlich machen – ungeachtet dessen, ob die Anwendungen intern oder extern genutzt werden und ob sie auf Webtechnologien wie HTML basieren oder nicht.

„Die schutzwürdigen Belange besonderer Beschäftigtengruppen (z. B. Schwerbehinderter Personen) werden bei der Arbeitsplatzgestaltung und beim E-Government-Auftritt berücksichtigt. So werden z. B. die Intranetauftritte und -angebote [der Kreisverwaltung] entsprechend § 11 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) und der Verordnung für barrierefreie Informationstechnik (BITV) so gestaltet, so dass sie von sehbehinderten Menschen möglichst uneingeschränkt genutzt werden können. Hierbei werden die Empfehlungen des Leitfadens ‚Barrierefreies E-Government‘ des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) berücksichtigt.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

Mitunter ist der Geltungsbereich von Verordnungen zur barrierefreien Informationstechnik eingeschränkt. Beispielsweise sind die konkreten Anforderungen teilweise auf bestimmte Webtechnologien wie HTML abgestimmt. In diesem Fall sind sie nicht unmittelbar auf Software mit anderer technologischer Basis anwendbar. Angesichts dessen empfiehlt es sich, die generalisierten Anforderungen mit Hinweis auf weitere Rechtsgrundlagen zu untermauern. Idealerweise werden die technologisch-normativen Anforderungen und Prüfkriterien präzise differenziert. In diesem Zusammenhang kann verdeutlicht werden, dass Zugänglichkeit nicht nur Behinderte betrifft. Sie betrifft alle, insbesondere auch ältere Menschen sowie Menschen mit zeitweise auftretenden oder situativen Beeinträchtigungen.

„Sofern die Anwendung der Software dem Geltungsbereich der [Verwaltungsvorschrift] unterliegt, wird die Einhaltung der Anforderungen [der Verwaltungsvorschrift] in Verbindung mit [der Verordnung] sichergestellt. Wird die Rechtsvorschrift im Land [...] abgelöst bzw. ersetzt, erfolgt das im Rahmen vorliegender Dienstvereinbarung ebenfalls. Insofern die Anwendung der Software nicht dem Geltungsbereich der [Verwaltungsvorschrift] unterliegt, werden in Anerkennung allgemeiner Gleichbehandlungsrechte (UN-Konvention § 9 (1), GG Art. 3, AGG § 1, BGG) und besonderer Fürsorgepflichten gegenüber dauerhaft, zeitweise oder situativ beeinträchtigten oder behinderten Beschäftigten (ArbSchG, SGB IX, § 81) möglichst gleichwertige Merkmale der Barrierefreiheit und Zugänglichkeit der IT-Systeme gewährleistet.“

Bei Dialogsystemen auf Basis von Webtechnologien gelten grundsätzlich die in der jeweils geltenden Verordnung zur Barrierefreiheit beschriebenen technologischen Anforderungen.

Bei Verwendung anderer Technologien sind grundsätzlich möglichst gleichwertige Gestaltungslösungen der Barrierefreiheit und Zugänglichkeit nach dem Stand der Technik unter Beachtung der Empfehlungen von DIN EN ISO 9241-171 zu gewährleisten. Im Einvernehmen mit der Beschäftigtenvertretung sind bedarfsweise gesonderte Anforderungen der Barrierefreiheit und Zugänglichkeit sowie Maßnahmen ihrer Überprüfung festzulegen. Die Beurteilung, ob in Bezug auf die Anforderungen des Nutzungskontexts und des Stands der Technik ein hinreichendes Maß der Barrierefreiheit und Zugänglichkeit erreicht ist, ist einvernehmlich mit der Beschäftigtenvertretung vorzunehmen. Im Falle eines nicht auszuräumenden Dissenses wird eine Stellungnahme eines externen Sachverständigen eingeholt.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/518/2012

Für die Überprüfung der Barrierefreiheit von Webseiten wurden Testwerkzeuge und Verfahren entwickelt. Durch deren Anwendung lassen sich Anforderungen gemäß BITV relativ einfach überprüfen. Darauf Bezug nehmend können Anforderungen an den Nachweis der Barrierefreiheit konkretisiert werden. Bezogen auf den BITV-Test sollte mindestens eine Bewertung von „gut zugänglich“ (mindestens 90 Punkte) nachgewiesen werden. Darüber hinaus kann es hilfreich sein, sich darüber zu verständigen, dass grundsätzlich (sofern sie aktuell sind) die Empfehlungen des Leitfadens Barrierefreies E-Government des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) berücksichtigt werden sollen.

6.6 Gesundheits- und Usability-Management

Die Einführung von E-Government bringt einen tiefgreifenden Umbruch von Arbeitsbedingungen und Arbeitskultur mit sich. Die damit verbundenen körperlichen und psychischen Gefährdungen erfordern eine umfassende Strategie, in der dem Gesundheits- und Usability-Management eine große Bedeutung zukommt. In der Gesamt-Vereinbarung zur Verwaltungsreform und Beschäftigungssicherung in Berlin vom 30.08.1999 (www.berlin.de/hpr/rechtsgrundlagen/vbsv.html, vgl. Kap. 4.4) wurde bereits im Jahr 2000 anerkannt, dass das Gesundheitsmanagement ein integrativer Bestandteil des Verwaltungsreformprozesses ist.

„Das Gesundheitsmanagement im öffentlichen Dienst des Landes [...] ist integrativer Bestandteil des Verwaltungsreformprozesses. Dazu bedarf es eines umfassenden Konzeptes für die Gesundheitsförderung. Die isolierte Einführung einzelner Maßnahmen wirkt – wenn überhaupt – nur kurzzeitig und ist längerfristig als kontraproduktiv anzusehen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 080250/140/1999

Zahlreiche Erfahrungen bestärken die Annahme, dass der Erfolg entscheidend von der Akzeptanz auf allen Hierarchieebenen abhängt.

„Von entscheidender Bedeutung für ein erfolgreiches Gesundheitsmanagement ist die Akzeptanzbildung auf allen Hierarchieebenen. Dienststellenleitungen, Führungskräfte und Mitarbeiter sowie deren Beschäftigtenvertretungen müssen kooperativ und gleichberechtigt am Prozess beteiligt werden. Die Umsetzung des Konzeptes muss deshalb schwerpunktmäßig dezentral in den Dienststellen sichergestellt werden.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 080250/140/1999

Der tiefgreifende Umbruch der bisherigen Arbeitsweise und Arbeitskultur kann sich sowohl auf die Gesundheit als auch auf das Wohlbefinden und die Produktivität der Beschäftigten auswirken. Angesichts dessen erweist es sich als notwendig, die Einführung und Entwicklung von E-Government nicht lediglich als einfache technische Innovation anzugehen, sondern vielmehr als ein umfassendes, langwierig angelegtes Reorganisationsprojekt mit einem ganzheitlichen Gestaltungsansatz. Der ergonomischen Gestaltung der Bildschirmarbeitsplätze sowie der nachhaltigen Optimierung der Gebrauchstauglichkeit von Softwaresystemen kommt dabei eine wichtige Funktion zu – insbesondere bei der Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen des Arbeitsschutzes. Sie fördern Produktivität, Gesundheitsschutz und Wohlbefinden der Beschäftigten. Ergänzend dazu erscheinen weitere Maßnahmen der Organisations- und Personalentwicklung erforderlich.

Mit der zunehmenden informationstechnischen Durchdringung von Geschäftsprozessen im E-Government bilden sich neue Anforderungen heraus. Dies gilt ausdrücklich im Hinblick auf Nutzung, Pflege und Weiterentwicklung der Systeme. Einige Aufgaben gewinnen dabei zunehmend an Bedeutung: Die Informationstechnik muss den sich immer schneller wandelnden Anforderungen angepasst werden. Ihre Gebrauchstauglichkeit gilt es nachhaltig zu optimieren. Diese Anforderungen betreffen vielfältige Formen des gesellschaftlichen, orga-

nisatorischen und technologischen Wandels. Sie betreffen insbesondere zügig umzusetzende rechtliche Änderungen sowie interne und externe Kooperations- und Serviceanforderungen. Um diesen Anforderungen adäquat begegnen zu können, sind entsprechende Kompetenzen und Ressourcen unabdingbar. Bedenkt man das Spektrum und die zunehmende Bedeutung von Nutzungs-, Pflege- und Weiterentwicklungsanforderungen, so wird deutlich: Es ist überaus wichtig, umfassende technologische Kompetenzen und Ressourcen auf Seiten der Verwaltung sicherzustellen. Die Aufgaben sind nicht nur als herkömmliche Betreuung eines Fachverfahrens zu sehen. Es geht vielmehr um ein quasi permanentes Usability-Management, in das Nutzer und Beschäftigtenvertretungen integriert werden.

Zentrale Aufgabe dieses Usability-Managements ist es, die unterschiedlichen Anforderungen, Regelungen, Umsetzungserfahrungen, Änderungsbedarfe und Verbesserungsvorschläge zusammenzuführen. Wichtig ist es dabei nicht zuletzt, Querschnittsaufgaben bezüglich des Gesundheitsmanagements und der Personalentwicklung wahrzunehmen. Gefordert sind Kompetenz-, Organisations- und Kooperationsstrukturen sowie eine Arbeitskulturr, die es ermöglichen, Änderungsanforderungen und praktikable Umsetzungsoptionen zu erkennen, zu spezifizieren und zu kommunizieren. Dabei ist zu bedenken: a) Die informationstechnische Entwicklung unterliegt einer großen Dynamik; die Entwicklungspotenziale sind im Hinblick auf die aktuell geplanten Weiterentwicklungen des E-Government keineswegs ausgereizt. Voraussichtlich wird die Komplexität zukünftig zunehmen. b) Auch das gesellschaftliche Umfeld mit seinen rechtlichen, politischen, technologischen und organisatorischen Anforderungen an die Verwaltung unterliegt einer zunehmenden Dynamik. Dies erfordert schnelle und flexible Reaktionspotenziale.

Ein leistungsfähiges Usability-Management im Rahmen einer neuen Arbeitskulturr kann sich als wichtige Stütze erweisen, um diese Anforderungen erfolgreich zu bewältigen. Dabei ist die Gewährleistung einer hohen Gebrauchstauglichkeit modernster Technologien für die eigenen Beschäftigten sowie für Kunden und externe Kooperationspartner ein nicht zu unterschätzender Erfolgsfaktor. Er eignet sich dazu, die Leistungsfähigkeit und das Image der Verwaltung zu erhöhen.

7 Beschäftigungssicherung und Personalentwicklung

7.1 Rationalisierungsschutz, Privatisierung und Ausgliederung

E-Government steht für eine grundlegende Modernisierung der öffentlichen Verwaltung auf Basis neuer Technologien und elektronischer Geschäftsprozesse. Ihnen wird ein hohes Rationalisierungspotenzial zugeschrieben. Der Einführung von E-Akten und Dokumentenmanagementsystemen (vgl. Kap. 10) kommt eine technologische Schlüsselfunktion im E-Government zu. Sie ermöglichen es, Geschäftsprozesse und Dienstleistungen der Verwaltung medienbruchfrei über elektronische Medien zu erbringen und zugänglich zu machen. Damit können erhebliche Rationalisierungs- und Beschleunigungseffekte verbunden sein. So können beispielsweise aufwändige Arbeitsvorgänge wie die Weitergabe von Papierakten hinfällig werden. Zugleich kann die Aktenverwaltung (Registrratur) stark rationalisiert und die Verfahrensabwicklung beschleunigt werden. Eine Beschleunigung tritt nicht nur ein, weil die elektronische Informationsübermittlung ohne Zeitverzögerung erfolgen kann. Überdies sind die E-Akten grundsätzlich parallel einsehbar und bedingt parallel bearbeitbar.

Weitere Rationalisierungspotenziale bieten Programmfunktionen zur halb- und vollautomatischen Schriftgutgenerierung sowie zur Erfassung von Dokumenten mit verarbeitungsrelevanten Metadaten. Rechtsverbindliche Standards wie allgemein gebräuchliche Konventionen des Aufbaus von Dokumenten¹² erlauben bereits aus einfachen „unstrukturierten“ Textdoku-

¹² Gemeint sind Konventionen zur Platzierung, Benennung und Syntax spezieller Informationen wie Aktenzeichen, Datumsangaben, Rechnungsnummern oder Umsatzsteuer-Identifikationsnummern (USt-IdNr.)

menten wichtige Informationen automatisch herauszulesen. Weit höhere Grade der automatischen Erfassung, der inhaltlichen Erschließung, Indizierung und Weiterbearbeitung lassen sich erzielen, indem „strukturierte Dokumente“ auf Basis von XML-Technologien und XÖV-Standards (wie beispielsweise XJustiz) genutzt werden.¹³

Nicht zuletzt kann eine Verwaltung Rationalisierungen erreichen, indem sie Teilschritte der Vorgangsbearbeitung den Bürgern und Kunden überträgt: z. B. einzelne Schritte der Datenerfassung. Das heißt: Sie können oder sollen nicht mehr von Beamten oder Verwaltungsangestellten erbracht werden. So können Eingaben von Antragstellern in Webapplikationen und elektronischen Formularen behördenseitige Dateneingaben überflüssig machen. Die Selbstverbuchung in Bibliotheken mithilfe von RFID-Technik zeigt deutlich: Die Einbindung von Kunden vermag ganze Aufgabenfelder von Beschäftigten auszuhöhlen. Maßnahmen der Reorganisation und Neugestaltung werden erforderlich.

Das „Internet der Dinge“ basiert auf RFID sowie dem neuen Internet-Protokoll (IPv6) oder anderen Ortungs- und Netztechnologien der Identifizierung und Lokalisierung von Gegenständen und Personen. Es schafft Grundlagen dafür, weitere Rationalisierungspotenziale zu erschließen – mit oder ohne Einbezug von Verwaltungskunden. E-Government basiert auf elektronischen Akten, DMS/VBS, digitalen Medien und modernen Netz- und Ortungstechnologien. Es bietet gewiss erhebliche Rationalisierungspotenziale. Fraglich erscheinen indes deren Realisierung und der tatsächliche Nettoeffekt, wenn man gegenwirkende Faktoren berücksichtigt. Zum anderen stellt sich die Frage: Wie werden die Rationalisierungsgewinne verwendet? Vom Nettoeffekt der Rationalisierung und seiner Verwendung hängt es ab, ob die Ziele eines kunden- und mitarbeiterfreundlichen E-Government realisiert werden – eines E-Government, das den Beschäftigten gute, gesundheitsgerechte, produktive und sichere Arbeitsbedingungen bietet. Im Interesse der Beschäftigungssicherung, guter Arbeitsbedingungen und der Kundenfreundlichkeit ist es von hoher Bedeutung, gegenwirkende Faktoren und Nutzungsformen möglicher Rationalisierungsgewinne genau zu beachten. In diesem Zusammenhang erscheint es besonders wichtig, zu erkennen, dass im Zuge der „Digitalisierung“ der Verwaltung dem IT-Management eine wachsende Bedeutung zukommt. Produktivität und Sicherheit sind im E-Government nur durch ein kompetentes IT-Management und leistungsfähige IT-Dienstleistungsstrukturen zu gewährleisten.

Eine nachhaltige Gewährleistung hoher Gebrauchstauglichkeit von Software- und Hardwaresystemen des E-Government erfordert unweigerlich einen hohen Einsatz an Ressourcen. Hinzu kommt nicht zuletzt ausreichend bemessenes und qualifiziertes Personal. Der Maßstab dafür sollte nicht nur – wie scheinbar allzu oft – ein notdürftig aufrechterhaltener ordnungsgemäßer Betrieb sein. Der Maßstab sollten vielmehr gute Arbeitsbedingungen sein, die a) hohe Produktivität, Dienstleistungsqualität und Wohlbefinden in der Arbeit ermöglichen und b) Freiräume schaffen, um die Gesundheitsförderung zu unterstützen; um die Dienstleistungsqualität zu verbessern; um IT-Systeme und E-Government-Verfahren zukunftsfähig weiterzuentwickeln.

Vielfach unterschätzt wird erfahrungsgemäß der Aufwand, den Usability-Probleme bzw. speziell Softwaremängel verursachen: Fehler, Reklamationen, Prüfungen, Bewertungen, Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Behebung von Usability-Problemen, Umgehungslösungen und dergleichen erweisen sich zuweilen als äußerst zeitaufwändig. In vergleichenden Untersuchungen hat sich bereits mehrfach gezeigt, dass neue Softwaresysteme keineswegs immer und in allen Bereichen Zeiteinsparungen mit sich bringen; auch körperli-

¹³ Strukturierte Dokumente auf Basis einer XML-Sprache erlauben Meta- und Inhaltsinformationen in ein Dokument zu integrieren und systematisch von Layout- und Formatangaben zu trennen. Sie unterstützen so neue Formen der Darstellung und Weiterverarbeitung von Texten, insbesondere bedarfsgerechte Anzeigeformate, Textfilter, regelbasierte Inhalts- und Strukturtransformationen, Schnittstellen zu Datenbanken, automatische Validierungen, neue Navigations- und Zugriffsoptionen, semantische und strukturorientierte Recherchen und Auswertungen. XML-Standards, darauf Bezug nehmende Rechtsvorschriften sowie darauf basierende Programme, Nutzungsformen und Organisationsrichtlinien können sich, wie Erfahrungen im Justizbereich gezeigt haben, in gravierender Weise auf die Arbeitsbedingungen auswirken. Je nach der konkreten rechtlichen, technischen und organisatorischen Gestaltung, können sie Erleichterungen oder Erschwernisse mit sich bringen. Die Potenziale strukturierter Textverarbeitung im E-Government sind bei Weitem noch nicht ausgeschöpft.

che und psychische Belastungen werden nicht immer reduziert. So erweist sich beispielsweise das elektronische Signieren im Kontext eines DMS meist als deutlich zeitaufwändiger als das handschriftliche Unterschreiben. Einige Systeme und Maßnahmen untergraben zudem die IT-Sicherheit oder sind erforderlich, um die Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. Auch sie verursachen Aufwand und Kosten, die nicht zu unterschätzen sind. Die Administration von Firewalls, Virenscannern und Spamfiltern ist ebenfalls nicht nur mit Arbeit verbunden. Die Ausführung dieser Dienste bremst und behindert die Beschäftigten bei ihrer Computerarbeit, schon weil sie große Rechnerkapazitäten in Anspruch nimmt. Nicht zuletzt müssen weitere Faktoren berücksichtigt werden: langfristige Auswirkungen auf die Gesundheit, vorbeugende Maßnahmen des Gesundheitsschutzes, krankheitsbedingte Ausfälle sowie medizinische und physiotherapeutische Maßnahmen. Als rationalisierend und rational begründet ist die Einführung von IT-Systemen nur einzustufen, wenn sie sich unter Berücksichtigung all dieser Aspekte als vorteilhaft erweist. Diesbezügliche Prüfungs- und Nachweisanforderungen sind ein wichtiges Instrument der Mitbestimmung, der Beschäftigungssicherung und der Gestaltung guter Arbeit. Sie sind zugleich ein Gebot nachhaltigen Wirtschaftens.

7.1.1 Arbeitsplatz-, Einkommens- und Qualifikationssicherung

Eine Grundforderung des Rationalisierungsschutzes ist die Arbeitsplatz- und Einkommenssicherung. Darin unterscheiden sich E-Government-Vereinbarungen nicht von EDV-Rahmenvereinbarungen oder einschlägigen Tarifverträgen. Dementsprechend sollen im Zusammenhang mit Maßnahmen des E-Government keine betriebsbedingten Kündigungen und Herabgruppierungen erfolgen.

„Zur Umsetzung von E-Government-Projekten werden die Kündigung von Arbeitsverhältnissen und die Änderungskündigung mit dem Ziel tariflicher Herabstufung ausgeschlossen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

„Die Einführung von IT-Einrichtungen führt nicht zu einer Herabgruppierung der dort Beschäftigten. Die Arbeitsaufgaben sind so zu gestalten, dass sie der bisherigen Qualifikation (Ausbildung, Erfahrung, bisherige Tätigkeit) des Stelleninhabers entsprechen. Ein anderweitiger Einsatz betroffener Beschäftigter ist nicht grundsätzlich ausgeschlossen. (2) Diese Grundsätze sind bereits in der Planungsphase neuer technischer Einrichtungen zu berücksichtigen und in die entsprechenden Projektunterlagen (z. B. Pflichten- und Lastenheft, Personal- und Organisationskonzept) aufzunehmen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/229/2010

„Bei personellen und arbeitsorganisatorischen Veränderungen, die durch die Einführung von E-Government entstehen bzw. geplant sind, wird mit dem Personalrat rechtzeitig vor Umsetzung der Maßnahmen unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen eine einvernehmliche Regelung angestrebt. Dabei sollen Nachteile durch E-Government, v. a. Arbeitsplatzabbau, Kündigungen, Herabgruppierungen und Qualifikationsverluste ausgeschlossen bzw. durch Maßnahmen der Personalentwicklungsplanung, Qualifizierung, Berücksichtigung des Gender Mainstreamings und der Barrierefreiheit, Förderung der Mobilität und durch Nachteilsausgleich kompensiert werden.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

Eine weitere Vereinbarung regelt, dass die Fremdvergabe von Arbeiten grundsätzlich untersagt und nur in besonderen Fällen gestattet ist.

„Arbeiten, die im Zusammenhang mit dem Einsatz von [technikunterstützter Informationsverarbeitung] stehen, werden grundsätzlich nicht vergeben. Programmierarbeiten werden grundsätzlich mit eigenen Beschäftigten durchgeführt. Dies gilt nicht für die Übernahme von Programmen, insbesondere Spezialprogrammierungen, die mit vorhandenen eigenen Beschäftigten nicht durchgeführt werden können, sowie für Programme, deren Erstellung mit eigenen Beschäftigten unwirtschaftlich wäre. Regelmäßige Erfassungsarbeiten werden ebenfalls grundsätzlich durch Beschäftigte der Verwaltung erledigt. Wenn die Erfassung durch eigene Beschäftigte, z. B. bei Spitzenbelastungen, nicht möglich ist, kann diese Arbeit vergeben werden.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/521/1990

7.1.2 Umsetzungen und Versetzungen

Vereinzelt sind Umsetzungen oder Versetzungen unvermeidbar. Für diese Fälle wird vereinbart, nach welchen Grundsätzen sie erfolgen sollen. Nach Möglichkeit sollen dabei gleichwertige Arbeitsplätze angeboten werden.

„[...] 3. Bei Versetzungen oder Umsetzungen werden alle Umstände, die sich aus der Vor- und Ausbildung, der bisherigen Beschäftigung einschließlich zurückgelegter Bewährungszeiten und sonstiger persönlicher und sozialer Verhältnisse der Betroffenen ergeben, angemessen berücksichtigt.

4. Bei notwendigen Versetzungen oder Umsetzungen werden gleichwertige Arbeitsplätze bzw. Dienstposten angeboten, sofern im bisherigen Tätigkeitsbereich, auch durch entsprechende Aufgabenzuweisungen, eine gleichwertige Tätigkeit nicht weiter möglich ist.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

Mitunter können keine gleichwertigen Arbeitsplätze angeboten werden. In diesen Fällen werden Umschulungsmaßnahmen und danach ein zumutbarer anderer Arbeitsplatz angeboten. Auch Kündigungen und Änderungskündigungen sind ggf. nicht ausgeschlossen.

„[...] 5. Kann dem Mitarbeiter/der Mitarbeiterin kein gleichwertiger Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt werden, so bietet die Dienststelle dem/der Mitarbeiter/-in nach Möglichkeit – ggf. nach Umschulung – einen anderen zumutbaren Arbeitsplatz an. Welcher Arbeitsplatz zumutbar ist, wird im Einzelfall unter Berücksichtigung der Vor- und Ausbildung sowie Erfahrung der/des Mitarbeiterin/-s und ihrer/seiner bisherigen Tätigkeit und mit Beteiligung des Personalrates festgestellt. Dabei sollen auch Alter, Gesundheitszustand sowie familiäre Verhältnisse berücksichtigt werden. Lehnt die Mitarbeiterin/der Mitarbeiter die angebotenen zumutbaren Arbeitsplätze ab, so sind [...] Kündigung und Änderungskündigung zulässig.

6. Bei Umsetzungen und Versetzungen nach Ziffern 4 und 5 ist eine Bewertung der neuen Arbeitsplätze vorzunehmen, sofern keine Stellenbewertung vorliegt.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

In der Muster-Rahmenvereinbarung werden die Hauptaspekte dieser Regelungen in Kurzform zusammengefasst und dabei wesentliche Kriterien aufgezählt.

„Können Beschäftigte nicht mehr an ihrem bisherigen Arbeitsplatz eingesetzt werden, so sind ihnen mindestens gleichwertige Arbeitsplätze anzubieten. Wesentliche Kriterien dabei sind Arbeitsort, Eingruppierung, Arbeitszeit und Tätigkeit. Erforderlichenfalls sind dazu Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen durchzuführen. Bei Arbeitsplatzänderungen

wird ein Wechsel des Arbeitsortes und der Verwaltung möglichst vermieden. Sollte dies begründet nicht möglich sein, so werden sie im Einvernehmen mit den Beschäftigten durchgeführt.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

7.1.3 Privatisierung und Ausgliederung

Bereits in den 80er und 90er Jahren wurden in Deutschland – wie in vielen anderen Ländern Europas – Unternehmen und Bereiche der öffentlichen Verwaltung massiv privatisiert. Die im Zuge von Verwaltungsmodernisierungen erfolgten Privatisierungen und Ausgliederungen haben maßgeblich zum drastischen Rückgang von Beschäftigten im öffentlichen Sektor in den letzten drei Jahrzehnten beigetragen. Das Thema ist so gesehen nicht neu. Mit der nun begonnenen Modernisierung zum E-Government rücken Privatisierungen und Ausgliederungen wieder auf die Tagesordnung. Das Thema gewinnt eine neue Aktualität – nicht zuletzt aufgrund neuer Technologien sowie aufgrund verwaltungsinterner und über sie hinausgehender Organisationsformen. Dies betrifft insbesondere IT-Dienstleistungen für die Verwaltungsarbeit, wie z. B. Dienstleistungen der Verwaltung für Bürger und Unternehmen. Besonders beachtenswert sind Unternehmensstrategien, die diese Entwicklung nutzen, um Kapital in E-Government anzulegen, so genannte Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP, respektive PPP für Public-Private-Partnership). Privatisierungen und Ausgliederungen („Outsourcing“) werden in Rahmen-Dienstvereinbarungen kaum behandelt. Dies liegt vermutlich an den begrenzten Möglichkeiten, darin wirksame Regelungen zu den genannten Themen zu treffen. Eine Grundforderung zu Ausgründungen betrifft die Wahrung der Rechte und Besitzstände.

„Bei Ausgründungen sollen die bisherigen Rechte der Beschäftigten erhalten und Besitzstände möglichst gewahrt werden.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

Eine Vereinbarung räumt den betroffenen Bereichen die Chance ein, seine Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit unter Beweis zu stellen.

„Outsourcing“ im Zuge von Organisationsänderungen durch eGovernment soll erst umgesetzt werden, nachdem die betroffenen Bereiche die Möglichkeit hatten, in einem angemessenen Zeitraum ihre Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit unter Beweis zu stellen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 060300/82/2006

Angesichts der bestehenden Risiken empfiehlt es sich darüber hinaus, eine Verständigung darüber anzustreben, dass Privatisierungen und Ausgliederungen grundsätzlich vermieden werden sollten. Idealerweise dürfen sie allenfalls dann erfolgen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Einige davon lassen sich mit Verweis auf geltende Gesetze zwingend begründen. Auch lässt sich schwerlich rechtfertigen, weshalb nicht eine umfassende Untersuchung über die Folgen durchgeführt werden sollte. Eine Untersuchung, die langfristige ökonomische und soziale Folgen sowie rechtliche und politische Aspekte seriös berücksichtigt, kann sich positiv auswirken: Sie kann beispielsweise vermeiden, dass Privatisierungen und Ausgliederungen durchgeführt werden aufgrund fragwürdiger Bewertungen, die auf kurzfristigen Kosteneinsparungen und Finanzzuflüssen beruhen.

„Unter Beachtung der Ziele und Grundsätze dieser Vereinbarung, insbesondere der Wahrung der Eigenständigkeit der Verwaltung und Interessen der Beschäftigten, sollen Privatisierungen und Ausgliederungen grundsätzlich vermieden werden. Sie dürfen allenfalls dann erfolgen, wenn in einer umfassenden Untersuchung nachgewiesen wurde, dass sie unter Berücksichtigung wirtschaftlicher, politischer, rechtlicher und sozialer Gesichtspunkte nach überwiegendem Allgemeininteresse gerechtfertigt sind. Rechtsansprüche von Bürgern gegenüber der öffentlichen Verwaltung müssen gewahrt bleiben. Dies gilt insbesondere für die Gewährleistung von Persönlichkeits- und Auskunftsrechten gemäß dem in Deutschland geltenden Datenschutzrecht.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Anforderungen an eine Untersuchung können genauer ausgeführt werden. Dazu gehören in der zuletzt zitierten Muster-Rahmenvereinbarung: Ergebnisoffenheit, Folgeabschätzungen mit besonderer Berücksichtigung der Gewährleistung von Dienstleistungsqualität, Rechtssicherheit, Persönlichkeitsrechten, sozialverantwortlicher Preis-/Gebührenpolitik, kommunaler Autonomie und staatlichen Gewährleistungspflichten.

7.2 Personalentwicklungskonzept und Personalführung

Personalentwicklung ist ein sehr komplexes und weites Feld, das über den Rahmen einer allgemeinen Vereinbarung über E-Government hinausgeht. Daher versteht es sich, dass in E-Government-Vereinbarungen keine umfassenden Regelungen hierzu zu finden sind. Gleichwohl ist es sinnvoll, in einer Rahmenvereinbarung Teilaspekte der Personalentwicklung zu regeln, die für die Realisierung der eingangs genannten E-Government-Ziele wichtig sind. Generell gilt es zu beachten, dass E-Government tiefgreifende technologische, organisatorische und rechtliche Änderungen mit sich bringt. Sie haben erhebliche Auswirkungen auf Personalbedarf und Qualifikationserfordernisse und müssen demzufolge in der Personalentwicklung berücksichtigt werden. Besondere Beachtung verdienen dabei die demografische Entwicklung sowie Anforderungen an Kompetenzen im Umgang mit elektronischen Medien. In einer Rahmenvereinbarung lässt sich darauf hinwirken, dass diese Aspekte angemessen berücksichtigt werden: Für Vorhaben des E-Government kann ein Personalentwicklungskonzept vorgeschrieben werden, das bestimmten Zielen und Leitlinien genügt.

„Für Vorhaben des E-Governments wird ein Personalentwicklungskonzept gemäß folgenden Zielen und Leitlinien erstellt.

- (1) Das Personalentwicklungskonzept soll Auskunft über alle personalbezogenen Aspekte des Vorhabens, insbesondere des Personalbedarfs, der Arbeitsprozesse, Aufgaben, Arbeitsanforderungen, Qualifikationserfordernisse und geplanten Qualifizierungsmaßnahmen enthalten.
- (2) Es wird eine projektbezogene und projektübergreifende langfristige Personalplanung erstellt, in der der demographischen Entwicklung sowie Änderungen von Dienstleistungen und Arbeitsformen im Zusammenhang mit den organisatorisch-technischen Änderungen des Vorhabens ein zentraler Stellenwert eingeräumt wird.
- (3) Die Personalentwicklung erfolgt in der Perspektive einer nachhaltigen Sicherung hoher Dienstleistungsqualität, Kundenfreundlichkeit sowie sicherer und gesundheitsgerechter Arbeitsbedingungen. Demgemäß verfolgt sie die Leitlinie, eine hohe umfassende Medienkompetenz der Beschäftigten sicherzustellen und in Abstimmung mit der Organisationsentwicklung dafür Sorge zu tragen, dass die Merkmale gut gestalteter Arbeitsaufgaben gemäß DIN EN ISO 9241-2 (Punkt 4.2) realisiert werden. Die Medienkompetenz schließt insbesondere grundlegende Kenntnisse über sicherheitstechnische

und gesundheitliche Gefährdungen der Arbeit mit IT-Systemen sowie Fähigkeiten im Umgang mit ihnen ein.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Vielzählige Erfahrungen zeugen davon, dass Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung ihrer Verantwortung hinsichtlich der Förderung und Qualifizierung von Beschäftigten nicht immer im erforderlichen oder wünschenswerten Maß gerecht werden. Dies gilt auch für Gefährdungsbeurteilungen und Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Mutmaßlich sind sich einige ihrer gesetzlichen Pflichten nicht bewusst. Andere sehen darin vermutlich bürokratische Auflagen, die sie von der Wahrnehmung ihrer eigentlichen Führungsaufgaben abhalten. Eine gesundheitsgerechte Arbeitskultur des E-Government kann sich unter solchen Voraussetzungen schwerlich entwickeln.

„Zu den Aufgaben von Führungskräften gehört es, dazu beizutragen, dass die vereinbarten Regelungen umgesetzt werden und die Beschäftigten dabei angemessen unterstützt werden. Im Rahmen dessen obliegt ihnen insbesondere die Aufgabe, die Beschäftigten zu fördern und ggf. Bedarfe der Qualifizierung oder Änderungen von Aufgaben und Arbeitsbedingungen zu identifizieren. Dies schließt insbesondere die Wahrnehmung von Verantwortung für Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und des Datenschutzes ein.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Auch hierzu empfehlen sich Qualifizierungsbedarfsanalysen und entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen für Führungskräfte. In einer Vereinbarung wird bezüglich der Personalentwicklung und Beschäftigungssicherung herausgestellt, dass die Belange der Gleichstellung und Behinderter berücksichtigt werden müssen.

„Gender Mainstreaming, Gleichstellung von Frauen und Männern, Frauenförderung und Belange behinderter Beschäftigter, insbesondere Aspekte der Barrierefreiheit, werden berücksichtigt.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 060300/82/2006

7.3 Qualifizierung und Schulung

Im Allgemeinen wird vereinbart, dass Schulungen während der Arbeitszeit auf Kosten des Arbeitgebers stattzufinden haben.

„[Die Kreisverwaltung] wird die für einzelne Beschäftigte erforderlichen Schulungen durchführen (lassen). Dies geschieht während der Arbeitszeit unter Fortzahlung der Bezüge und auf Kosten [der Kreisverwaltung].“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

Eine Variante besteht darin, Ausnahmen bezüglich der Schulungszeiten vorzusehen.

„Alle Maßnahmen der Aus- und Fortbildung oder Umschulung werden von der Verwaltung veranlaßt. Die Teilnahme gilt als Arbeitszeit. Die Maßnahmen finden regelmäßig während der Arbeitszeit statt. Sofern ausnahmsweise Maßnahmen mit Zustimmung des Personalrates und der Betroffenen über die durchschnittliche, regelmäßige Arbeitsdauer hinausgehen, wird Freizeitausgleich oder Bezahlung als Mehrarbeit bzw. Überstunden

nach den tariflichen oder gesetzlichen Bestimmungen gewährt. Die Kosten der Maßnahmen - einschließlich der erforderlichen zusätzlichen Fahrtkosten - trägt die Verwaltung.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/521/1990

Weitere Regelungspunkte betreffen den Zeitpunkt und die Inhalte von Schulungsmaßnahmen. Dabei wird auf eine umfassende Schulung Wert gelegt.

„1) Die Verwaltung gewährleistet eine rechtzeitige, qualifizierte und umfassende Schulung sowie eine Einarbeitung durch qualifizierte Ausbilder/innen am neuen Arbeitsplatz. [...] (4) Zur Aus- und Fortbildung gehören auch eine Einführung in das Gesamtsystem, seine Nutzung, arbeitsplatzbezogene, soziale und gesellschaftliche Chancen und Risiken.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/521/1990

„Die Beschäftigten werden vor der Aufnahme der Tätigkeit mit dem neuen Softwareprodukt sowie bei maßgeblichen Änderungen und Erweiterungen in der Anwendung geschult. Die Schulung darf nicht nur fachbezogene, technische Anwenderkenntnisse vermitteln, sondern muss auch Kenntnisse des Systems und des Datenschutzes umfassen. Eine Aufnahme der Tätigkeit ohne diese Schulung ist unzulässig.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 060300/100/2011

Weitergehende Anforderungen bezüglich der Schulungsinhalte betreffen neben Datenschutz und Datensicherheit umfassende arbeitsorganisatorische und systemtechnische Zusammenhänge.

„Vor dem Einsatz technischer Einrichtungen sowie vor damit zusammenhängenden technischen und organisatorischen Änderungen, werden die Beschäftigten in geeigneter Weise über die Arbeitsmethode, über ihre Aufgaben und die Arbeit mit den neuen technischen Einrichtungen theoretisch und praktisch qualifiziert. Die Qualifizierung umfasst auch einen Überblick über das Gesamtsystem sowie Aspekte des Datenschutzes und der Datensicherheit. Es soll vermieden werden, grundlegende Schulungsmaßnahmen erst nach der Einführung neuer technischer Einrichtungen durchzuführen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/229/2010

Überdies wird betont, dass die Schulungsmaßnahmen zeitnah zur Aufnahme der Arbeit erfolgen sollten.

„Qualifizierungsmaßnahmen finden in zeitlich enger Kopplung an die Aufnahme der Arbeit mit den technischen Einrichtungen statt.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/229/2010

Ein weiteres Thema ist die Ermittlung des Weiterbildungsbedarfs. Es betrifft Anlässe und Inhalte, die Verantwortung der Dienststelle sowie die Beteiligung von Personalräten.

„Allen Beschäftigten wird Weiterqualifizierung im Zusammenhang mit der Konzeption, der Einführung und der Fortentwicklung von E-Government-Projekten angeboten. Die Ermittlung des Weiterbildungsbedarfs erfolgt unter Beteiligung des Personalrates. Im Rahmen von Fortbildungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen wird den Beschäftigten jede angemessene Unterstützung seitens der [...]verwaltung gewährt. [...] Soweit notwendig, werden mit dem Personalrat Weiterbildungspläne vereinbart.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

Bezüglich der Ermittlung des Schulungsbedarfs wird auf die Verantwortung von Führungskräften hingewiesen. Gleiches gilt für den etwaigen Bedarf an Nachschulungen.

„Schulungsbedarf soll durch die unmittelbar zuständige Führungskraft erkannt und ggf. sollen Nachschulungen bei Bedarf ermöglicht werden.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/518/2012

In einer Vereinbarung wird überdies die Verwaltung verpflichtet, informationstechnische Qualifikationserfordernisse in der Ausbildung zu berücksichtigen.

„Soweit sie darauf Einfluß nehmen kann, stellt die Verwaltung sicher, daß die aufgabenmäßig in Betracht kommenden Nachwuchskräfte bereits während der Ausbildung umfassend mit TIV vertraut gemacht werden.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/521/1990

Die Muster-Rahmenvereinbarung bietet Regelungsvorschläge, in denen die Ermittlung von Qualifizierungsbedarfen, allgemeine Qualifizierungsziele und Anforderungen an Schulungskonzepte beschrieben werden. Sie beziehen neben der Handhabung des Systems arbeitsorganisatorische, ergonomische sowie datenschutz- und sicherheitstechnische Aspekte ein.

„E-Government beinhaltet eine umfassende technische und organisatorische Umgestaltung der Verwaltung, für deren Erfolg die Qualifizierung der Beschäftigten ein Schlüsselfaktor bildet. Demgemäß werden alle Maßnahmen des E-Governments eingehend auf damit zusammenhängende Qualifizierungsbedarfe untersucht und im Einvernehmen mit den Beschäftigtenvertretungen Qualifizierungskonzepte erarbeitet.

Allgemeines Ziel der Qualifizierung ist es, die Beschäftigten zu befähigen, neue Arbeitsanforderungen in einer effizienten und gesundheitsgerechten Art und Weise zu erfüllen. Sie soll der Gestaltung guter, das Wohlbefinden sowie die Dienstleistungsqualität fördernder Arbeitsbedingungen des E-Governments dienen.

Schulungskonzepte beinhalten eine umfassende Beschreibung der Schulungsmodule mit Angaben zu Inhalten, Zielen und Zielgruppen sowie ihrer Durchführungsplanung. Überdies schließt es im Allgemeinen ein Verfahren zu bedarfsgerechten Nachschulungen oder Coaching unter der Maßgabe ein, dass entsprechende Schulungs-/Qualifizierungsbedarfe im Einvernehmen mit den Beschäftigtenvertretungen festgelegt werden.

Schulungskonzepte für IT-Systeme müssen grundsätzlich neben der Handhabung des Systems, grundlegende Kenntnisse über die Geschäftsprozesse und Arbeitsorganisation, Kenntnisse über ergonomische Einstellungs- und Bedienmöglichkeiten sowie Kenntnisse über einschlägige sicherheitstechnische und datenschutzrechtliche Aspekte (Probleme, Rechtsvorschriften, Maßnahmen und Verhaltensrichtlinien) der Arbeit mit den IT-Systemen bieten.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Überdies beschreibt die Muster-Rahmenvereinbarung allgemeine Grundsätze. Sie betonen neben allgemein üblichen Vereinbarungen zu Zeitpunkt und Kostenübernahme besondere Aspekte der Praxisnähe. Dies erscheint vor dem Hintergrund wichtig, dass in einigen Fällen Schulungssysteme erheblich von den später im Produktivbetrieb eingerichteten Systemen abweichen. Die in den Schulungen behandelten Fallbeispiele hatten wenig mit den Anwendungsfällen, die im alltäglichen Dienst bearbeitet wurden, zu tun.

„(1) Qualifizierungsmaßnahmen finden während der Arbeitszeit statt.

(2) Anfallende Kosten trägt der Arbeitgeber.

(3) Qualifizierungsmaßnahmen für IT-Systeme werden zeitnah zu ihrer Einführung

durchgeführt.

(4) Die Lerninhalte werden an praxisgerechten Fallbeispielen vermittelt.

(5) Schulungssysteme werden grundsätzlich so eingerichtet, dass sie den Produktivsystemen in allen wesentlichen Aspekten der Bedienung und Systemreaktion gleichen und vollfunktionstüchtig sind.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

8 Telearbeit und mobile Arbeit

Telearbeit und mobile Arbeit sind gewiss keine Themen, die erst mit E-Government auf die Tagesordnung gerückt sind. Gleichwohl gilt sinngemäß auch hier, wie für viele andere Themen gilt: E-Government bringt neue Rahmenbedingungen, Standards, Anforderungen, Bedarfe und Lösungsansätze mit sich, die sich auf die Entwicklung und Gestaltung von Telearbeit und mobiler Arbeit auswirken werden.

Moderne Internet- und E-Government-Technologien, Infrastrukturen, Organisationsformen und digitale Prozesse bieten neue Möglichkeiten der örtlichen und zeitlichen Flexibilisierung dienstlicher Tätigkeiten. Rechtliche und technologische Voraussetzungen wurden geschaffen, um Dienstleistungen und andere dienstliche Tätigkeiten an Orten außerhalb der Verwaltung, insbesondere zu Hause oder mobil zu erbringen. Mit der elektronischen Aktenführung werden einige Barrieren und Erschwernisse durch mangelnde Verfügbarkeit von Unterlagen und des papiergebundenen Aktenzugriffs beseitigt. Vor diesem Hintergrund sowie angesichts des Trends in der Privatwirtschaft und in der Alltagskultur ist zu erwarten, dass alternierende Telearbeit und mobile Arbeit auch im öffentlichen Dienst an Bedeutung gewinnen werden.

Damit sind vielfältige Chancen verbunden, nicht nur die Verwaltung effizienter und bürgerfreundlicher zu gestalten, sondern auch die Arbeitsbedingungen im Interesse der Beschäftigten zu verbessern. So bieten neue Formen von Telearbeit und mobiler Arbeit vielerlei Chancen: Die Arbeitsbedingungen können individuellen Anforderungen der Arbeits- und Alltagsorganisation angepasst werden; insbesondere kann die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden. Dies wiederum trägt dazu bei, die Arbeitsmotivation und -produktivität sowie das Wohlbefinden in der Arbeit zu erhöhen. Die Möglichkeit, zu Hause oder mobil andernorts zu flexiblen Zeiten zu arbeiten, erleichtert es, die beruflichen Anforderungen mit denen der privaten Lebensführung, der Kinderbetreuung, der Kranken- und Altenpflege zu vereinbaren. Auch kann so Behinderten die Teilhabe am Arbeitsleben erleichtert werden. Mit diesen neuen Technologien, Organisations- und Arbeitsformen sind aber zugleich vielzählige soziale, wirtschaftliche und rechtliche Risiken verbunden. Sie erfordern verfahrens-, technik- und funktionsbezogene Prüfungen, sozialverantwortliche Regelungen und Erprobungen.

Die Möglichkeiten der Selbstbestimmung bergen zudem Risiken: Fremdbestimmung und Selbstausbeutung, Gesundheitsgefährdungen aufgrund mangelnder ergonomischer Gestaltung des Arbeitsplatzes und der Arbeitsmittel, psychische Belastungen infolge der Entgrenzung von Privat- und Berufsleben, Verstöße gegen gesundheitsgerechte Arbeitszeitregelungen, Risiken des Datenschutzes, der Privatisierung von Betriebsrisiken und der Haftung.

Telearbeit und mobile Arbeit sind im vorliegenden Kontext dadurch gekennzeichnet, dass ein erheblicher Teil der Arbeit außerhalb des Dienstgebäudes unter Einsatz von Computern sowie digitaler Medien und Kommunikationstechnologien stattfindet. Für Telearbeit ist die Einrichtung eines Arbeitsplatzes in der Wohnung der bzw. des Beschäftigten charakteristisch („Teleheimarbeit“). Dahingegen findet mobile Arbeit an wechselnden Orten statt. Sie weist demnach keine feste Ortsbindung auf – beispielsweise in Form „mobiler Bürgerdienste“ mit tragbarem Equipment (z. B. Notebook, Drucker, Kartenlesegeräte zum Bezahlen und Signieren) oder im Zug bzw. Hotel während einer Dienstreise. Gefährdungen bei Telearbeit und mobiler Arbeit erweisen sich nicht zuletzt deshalb als besonders problematisch, da die Ein-

haltung gesetzlicher Schutzvorgaben außerhalb des Dienstgebäudes nur schwerlich oder nur in beschränkter Form zu kontrollieren ist.

Untersuchungen und Veröffentlichungen von Unternehmen und Branchen bekunden: Mobile Geräte, in erster Linie Smartphones, werden immer mehr auch für berufliche Zwecke genutzt. Der Slogan „bring your own device“ belegt dies eindrucksvoll. So wurde von einem großen IT-Unternehmen berichtet, es habe seine Belegschaft ermutigt, private Geräte zu nutzen. Zugleich habe es umgekehrt die private Nutzung beruflich bereitgestellter Tablets erlaubt. Die dienstliche Nutzung privater Geräte erscheint jedoch im Allgemeinen schwerlich mit Datenschutzanforderungen vereinbar. Sie ist deshalb im Allgemeinen nicht zulässig oder allenfalls unter besonderen Bedingungen. Sonderregelungen hierzu müssten insbesondere die Fragen klären: Wie können die gesetzlichen Anforderungen gewährleistet werden? Wie können Dienstherrn, Datenschutzbeauftragte und Beschäftigtenvertretungen ihrer Pflicht gerecht werden: die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben zu prüfen, ohne die Rechte der Beschäftigten zu verletzen?

8.1 Ziele und Nutzungsformen

Angesichts der Chancen und Risiken von Telearbeit sollten die Verhandlungsparteien sich insbesondere in folgenden Fragen verständigen: Welche Ziele werden mit der Telearbeit verfolgt? Wie sollen Möglichkeiten zur örtlichen und zeitlichen Flexibilisierung genutzt werden?

„Aufgrund dieser Dienstvereinbarung wird den Beschäftigten alternierende Telearbeit (Teleheimarbeit) zur Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit ermöglicht. Dies gilt in solchen Fällen, in denen Beschäftigte aus persönlichen Gründen ohne Telearbeit wegen Kinderbetreuung oder zur Pflege naher Angehöriger in häuslicher Umgebung ihre Arbeitszeit reduzieren oder sich beurlauben lassen müssten.

Des Weiteren kann Telearbeit in Ausnahmefällen unter Wirtschaftlichkeitsaspekten dienstlich sinnvoll sein. Hierüber ist ein detaillierter Nachweis der besonderen Wirtschaftlichkeit vom Fachbereich vorzulegen.

Beschäftigten mit Behinderung und vergleichbaren gesundheitlichen Einschränkungen kann im Einzelfall ebenfalls Telearbeit ermöglicht werden, um ihre Leistungsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern oder wiederherzustellen und ihre Teilnahme am Arbeitsleben möglichst auf Dauer zu sichern. Entsprechende Anträge werden im Einvernehmen zwischen Personalrat, Vertrauensperson der Schwerbehinderten und dem Personalamt abgestimmt.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/520/1998

Grundsätzlich sollte eine Übereinkunft darüber erzielt werden, dass Maßnahmen der örtlichen und zeitlichen Flexibilisierung an Anforderungen gebunden sind: Beispielsweise müssen gute Arbeitsbedingungen und Rechtsvorschriften gewährleistet sein. Entgrenzungen von Arbeit, Freizeit und Desksharing müssen grundsätzlich vermieden werden.

„Die Vertragsparteien stimmen darin überein, dass Maßnahmen zur Flexibilisierung nicht die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten verschlechtern dürfen und Entgrenzungen von Dienststätigkeiten und Privatleben sowie Desksharing grundsätzlich zu vermeiden sind.

Sie stimmen ferner darin überein, dass neue Verfahren und Technologien zur örtlichen und zeitlichen Flexibilisierung im Interesse der Beschäftigten und Kunden unter Beachtung geltender Rechtsvorschriften und Bestimmungen dieser Vereinbarung mit Beteiligung der Beschäftigtenvertretungen geprüft, erprobt und zielgemäß umgesetzt werden.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Es ist offenkundig, dass viele Beschäftigte IT-Systeme auch außerhalb der Dienststelle (z. B. auf Dienstreisen) nutzen möchten und dies teilweise auch tun – ungeachtet fehlender Regelungen hierzu. Es gilt zu prüfen, ob gelegentliche Nutzungen unter bestimmten Konditionen als unkritisch eingestuft und in kontrollierter Form zugelassen werden können oder sollten.

„In Anerkennung von Interessen von Beschäftigten an örtlicher und zeitlicher Flexibilisierung ihrer Diensttätigkeit stimmen die Vertragsparteien darin überein, dass ihnen grundsätzlich gelegentliche Nutzungen von IT-Systemen auch außerhalb der Dienststelle erlaubt werden sollten, wenn keine erheblichen Gefährdungen des Datenschutzes oder Arbeits- und Gesundheitsschutzes mit ihnen verbunden sind und sie diesbezüglich als unkritisch einzustufen sind. Für solche unkritischen Nutzungsformen sind ggf. vereinfachte Regelungen und Verfahren zu treffen. Im Einvernehmen mit der Beschäftigtenvertretung können insbesondere gelegentliche Arbeiten zuhause auch ohne Einrichtung eines Telearbeitsplatzes im Sinne von Abschnitt 8.2 Einrichtung von Telearbeitsplätzen sowie gelegentliche mobile Arbeiten (wie insbesondere im Rahmen von Dienstreisen) erprobt und zugelassen werden.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

8.2 Einrichtung von Telearbeitsplätzen

Eine Grundanforderung für Telearbeits- bzw. Teleheimarbeitsplätze betrifft deren ergonomische Ausstattung und IT-Sicherheit.

„Die technische Ausstattung des Informations- und Kommunikationssystems muss den arbeitswissenschaftlich anerkannten ergonomischen Anforderungen und den städt. (Daten-)Sicherheitsstandards genügen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/520/1998

„Arbeitsstätten in der Wohnung des Beschäftigten dürfen nur in einem Raum eingerichtet werden, die den gesetzlichen Anforderungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gemäß Arbeitsstättenverordnung, den gemäß dieser Vereinbarung geltenden Bestimmungen für Bildschirmarbeitsplätze sowie den hiernach geltenden IT-Sicherheits- und Datenschutzrichtlinien genügen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Nachstehend wird festgelegt, wie die Umsetzung überprüft wird.

„Die Erfüllung dieser Voraussetzungen ist durch Fachkräfte der Arbeitssicherheit und den Datenschutzbeauftragten zu bestätigen. Die Prüfung schließt in Absprache mit dem Beschäftigten eine Begehung von Fachkräften der Arbeitssicherheit sowie nach Bedarf und Wunsch des Datenschutzbeauftragten und einem Vertreter des Personalrats ein.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

8.3 Rechtlicher Status, Arbeitszeiten, Haftung und Betriebsrisiken

Ein Grundsatz der Einrichtung von Telearbeit besagt, dass der rechtliche Status der betroffenen Beschäftigten grundsätzlich unberührt bleibt. Dementsprechend gelten alle rechtlichen Regelungen unverändert oder sinngemäß weiter.

„Durch den Einsatz der TIV werden keine Heimarbeitsplätze für städtische Beschäftigte geschaffen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/521/1990

„Das Beschäftigungsverhältnis der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und das Dienstverhältnis der Beamtinnen und Beamten, insbesondere Regelungen zur Arbeits- bzw. Dienstzeit bleiben von den Regelungen der Dienstvereinbarung unberührt. Alle betrieblichen Regelungen (Dienstvorschriften, Dienstvereinbarungen etc.) oder Personalprogramme (Fortbildungsmaßnahmen, innerbetriebliche Aktivitäten etc.) gelten unverändert oder sinngemäß. Beschäftigte in alternierender Telearbeit dürfen nicht benachteiligt werden.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/520/1998

Die Arbeitszeiten erfordern besondere Regelungen. Einerseits ermöglichen und begünstigen Telearbeit und mobile Arbeit eine zeitliche Flexibilisierung von Arbeit. Bisweilen ist diese Flexibilität sogar Voraussetzung bzw. Sinn und Zweck der Maßnahme. Andererseits ist es aus rechtlichen Gründen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes notwendig, Grenzen zu setzen. Eine Vereinbarung sieht dementsprechend vor, dass auch für Telearbeit die Regelarbeitszeit und Gleitzeit gelten, die Kernarbeitszeit jedoch aufgehoben wird.

„Die Telearbeit darf nur im Rahmen der geltenden Regelungen zur Regelarbeitszeit bzw. zur Gleitenden Arbeitszeit ausgeübt werden. Die Regelungen zur Kernarbeitszeit gelten nicht für Beschäftigte während der Ausübung von alternierender Telearbeit. Die Beschäftigten müssen während der vereinbarten alternierenden Telearbeitszeiträume erreichbar sein.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/520/1998

Ein weiterer wichtiger Regelungspunkt betrifft die Beschränkung der Haftung – insbesondere für Schäden an Arbeitsmitteln und Verstöße gegen das geltende Datenschutzrecht auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit.

„Die Haftung der Beschäftigten für Schäden an den Arbeitsmitteln, der Arbeitsplatzausstattung und den Arbeitsunterlagen [...] ist auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränkt. Die Haftungsbeschränkung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit bezieht sich auch auf Haftung wegen Verstoßes gegen das Datenschutzgesetz [des Landes].“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/520/1998

Ergänzend hierzu empfiehlt es sich, Vereinbarungen oder Absprachen zu treffen, die sicherstellen, dass Betriebsrisiken aufgrund technischer Störungen – beispielsweise bedingt durch fehlende Verfügbarkeiten von Servern oder Netzverbindungen – nicht auf die Beschäftigten verlagert werden. In einer Vereinbarung zur Telearbeit wird grundsätzlich anerkannt, dass die Zeit der Systemstörung als Arbeitszeit gilt. Die Beschäftigten werden dabei zugleich verpflichtet, Systemstörungen zu melden und mit dem Dienstherrn abzusprechen.

„Im Falle von Systemstörungen hat die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer die technische Störung im Bereich der häuslichen Arbeitsstätte oder, bei mobiler Telearbeit, vom jeweiligen Einsatzort aus unverzüglich dem Arbeitgeber/Dienstherrn zu melden und das weitere Vorgehen mit ihm abzustimmen. Die Zeit der Systemstörung gilt als Arbeitszeit. Der Arbeitgeber/Dienstherr kann verlangen, dass die oder der Beschäftigte bei technischen Störungen, die Telearbeit unmöglich machen, die Arbeitsleistung an der betrieblichen Arbeitsstätte erbringt.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 080102/211/2002

Bisweilen werden Telearbeits- bzw. mobile Beschäftigte dazu verpflichtet, in Störungsfällen die Arbeit auf Verlangen des Dienstherrn an der betrieblichen Arbeitsstätte zu erbringen. Diese Verpflichtung erscheint in ihrer bedingungslosen Form problematisch. Im berechtigten Interesse von Beschäftigten erscheint eine differenziertere Regelung empfehlenswert. Diese sollte Aspekte der Zumutbarkeit, mögliche Hinderungsgründe, Erschwernisse oder Verpflichtungen der Betroffenen berücksichtigen.

8.4 Einsatzbedingungen und Richtlinien für mobile Geräte

Die dienstliche Nutzung mobiler Geräte kann mit erheblichen Gefährdungen verbunden sein. Zum einen betrifft dies ergonomische Anforderungen, zum anderen Sicherheitsrisiken und damit verbundene Gefährdungen des Datenschutzes von Kunden- und Beschäftigendaten. Vor dem Hintergrund dieser Gefahren ist es wichtig, dass der Einsatz mobiler Geräte nur mit Zustimmung der zuständigen Beschäftigtenvertretungen für bestimmte Personenkreise, Verfahren und Anwendungszwecke statthaft ist. Dabei sollten grundsätzlich alle Vereinbarungen zum Datenschutz und Gesundheitsschutz gewährleistet bleiben.

„Der Einsatz mobiler Geräte (auf denen Programmanwendungen für dienstliche Aufgaben installiert oder dienstliche Daten verarbeitet werden) ist nur für Personenkreise, Verfahren und Anwendungszwecke zulässig, für die die zuständigen Beschäftigtenvertretungen ihre Zustimmung gegeben haben. Personelle und sachliche Erweiterungen sind mitbestimmungspflichtig. Dazu ist eine Beteiligungsvorlage zu erstellen, in der die Zweckmäßigkeit und Erforderlichkeit des Einsatzes sowie die Gewährleistung von Anforderungen des Datenschutzes und der IT-Sicherheit aufgewiesen werden. Dazu zählt im Allgemeinen die Gewährleistung der hier aufgelisteten Richtlinien. Sonderregelungen bedürfen einer umfassenden fachlichen und organisatorischen Begründung mit Darlegung von Gefährdungsbeurteilungen und Maßnahmen der IT-Sicherheit und des Datenschutzes einschließlich von Stellungnahmen eines Sachverständigen für IT-Sicherheit und des zuständigen Datenschutzbeauftragten.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Mobile Geräte unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Technologie und ihrer Nutzungsweisen teilweise erheblich von Geräten an Bildschirmarbeitsplätzen. Daher müssen ggf. Sonderregelungen zu ihrer Gestaltung und Nutzung vereinbart werden. Bei der Arbeit mit Notebooks können im Allgemeinen Anforderungen der Bildschirmarbeitsverordnung angewendet werden. Dies gilt für den Einsatz von bordeigenen Kommunikations- und Informationssystemen mit Bildschirmen an Fahrerarbeitsplätzen grundsätzlich nicht. Maßgebliche Richtlinien hierzu bietet die von den Unfallversicherungsträgern veröffentlichte Informationsschrift BGI/GUV-I 8696. Sie enthält neben ergonomischen Richtlinien für Bordcomputer auch Empfehlungen und Checklisten für die Arbeitsgestaltung und Arbeitsorganisation sowie weitere Hinweise zu Gefährdungen und präventiven Gestaltungsmaßnahmen.

Eine Schlüsselfrage der Nutzung mobiler Geräte ist die Gewährleistung der IT-Sicherheit. Anforderungen hierzu können und sollten in IT-Sicherheitsrichtlinien konkretisiert werden.

„Für den Umgang mit Daten und Programmen auf mobilen Endgeräten gelten grundsätzlich folgende Sicherheitsrichtlinien:

- 1) Elektronische Akten oder sonstige Daten der Verwaltung dürfen nur verschlüsselt gespeichert und übertragen werden.
- 2) Es werden technische Vorkehrungen getroffen, die den unkontrollierten Austausch von Daten an Dritte zuverlässig unterbinden.

3) Es wird sichergestellt, dass Ortungstechniken (wie insbesondere GPS und RFID) nicht zur Ortung der Beschäftigten genutzt werden.

4) Es wird sichergestellt, dass nur zugelassene Programme auf dem mobilen Endgerät betrieben werden können. Dazu kann insbesondere die Einrichtung behördeneigener Applikations-Bibliotheken dienen sowie eine Gerätekonfiguration, die Programminstallationen nur aus dieser Bibliothek zulässt.

5) In Absprache mit IT-Sicherheits- und Datenschutzbeauftragten sind geeignete technische Vorkehrungen zu treffen, die im Falle eines Geräteverlusts Zugriffe auf lokal gespeicherte Daten der Verwaltung verhindern. Dies gilt grundsätzlich auch für verschlüsselte Daten. Zur Umsetzung dieser Richtlinie ist insbesondere zu prüfen, ob und inwieweit lokale Datenspeicherungen vermieden und/oder fernadministrative Lösungen implementiert werden sollten.

6) Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die mit der mobilen Nutzung verbundenen Datenverarbeitungen, Datenspeicherungen und Datenübertragungen nach dem in Deutschland geltenden Recht erfolgen. Geräte und Dienste von Anbietern, die dies nicht gewährleisten können oder wollen, dürfen nicht für Dienstzwecke genutzt werden.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

9 Elektronische Medien

9.1 Betätigungsgarantie für Gewerkschaften

Gewerkschaften haben aufgrund des Grundrechts zur Koalitionsfreiheit (GG Art. 9 Abs. 3) das Recht, sich im Betrieb zu betätigen, sofern dies der Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen dient. Diese Betätigungsgarantie umfasst laut Rechtsprechung das Recht der Gewerkschaften auf Werbung und Information in den Betrieben. Es ist naheliegend und konsequent, diese Betätigungsgarantie für neue Medien zu konkretisieren und in einer Dienstvereinbarung darzulegen.

„Den im Geltungsbereich dieser Dienstvereinbarung vertretenen Gewerkschaften wird die Möglichkeit eröffnet, im Intranet eigene Inhalte zu präsentieren und sich direkt per E-Mail an die Beschäftigten zu wenden.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

Mit Bedacht auf die Flut unerwünschter E-Mails sollte man erwägen, die Zusendung von E-Mails an ein Einverständnis der Empfänger zu koppeln. Angesichts der weiterreichenden Funktionalität neuer Medien erscheint es überdies empfehlenswert, bei der Präsentation von Inhalten die neuen Möglichkeiten des Informationsaustauschs und der Kommunikation einzubeziehen.

9.2 Nutzung von E-Government-Technologien für Beschäftigtenvertretungen

Bei der Einführung von Technologien des E-Government stellt sich folgende Frage: Lassen sie sich für die Arbeit der Beschäftigtenvertretung nutzen? Wenn ja, inwieweit und in welcher Form? Auf diese Fragen haben Beschäftigtenvertretungen gewiss unterschiedliche Antworten. Sie hängen von verschiedenen Faktoren ab: Den Erfahrungen in der Behörde, den jeweils eingeführten Verfahren, den einzelnen Technologien und ihren Leistungsmerkmalen, der Einstellung der Betroffenen gegenüber Technik, ihrer IT-Affinität und Medienkompetenz etc. Derartige Fragen werden gelegentlich auch direkt von der Dienststelle aufgeworfen. Die

Arbeit der Beschäftigtenvertretung ist Teil der öffentlichen Verwaltung – warum sollten nicht auch in diesem Bereich Technologien und Verfahrensweisen des E-Government zum Einsatz kommen? Mitunter wird bei Einführung eines Dokumentenmanagementsystems das Anliegen vorgebracht, es zukünftig auch für die elektronische Verwaltung und Korrespondenz mit der Personalvertretung und insbesondere für Beteiligungsverfahren einzusetzen.

Der Einsatz neuer Medien und Anwendungen des E-Government birgt auch für die Arbeit von Beschäftigtenvertretungen Chancen und Risiken, die eine auf die konkreten Gegebenheiten der Behörde und des Gremiums bezogene Prüfung ratsam erscheinen lassen. Ungeachtet dessen erscheint es sinnvoll, eine grundsätzliche Übereinkunft über Nutzungsmöglichkeiten in einer Rahmenvereinbarung festzuhalten. Auf deren Basis können die Gremien konkrete Maßnahmen einfordern und realisieren. Eine Grundforderung betrifft die Möglichkeiten, a) Inhalte im Inter- und Intranet präsentieren zu können und b) die erforderliche Unterstützung für die Umsetzung in Form von Nutzungsrechten, technischer Betreuung und Qualifizierung zu erhalten.

„Der Personalrat hat die Möglichkeit, Inhalte im Inter- und Intranet entsprechend einer Organisationseinheit der Verwaltung zu präsentieren und erhält dafür die notwendige technische Unterstützung. Er ist für die präsentierten Inhalte selbst verantwortlich.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

„(1) Die Personalvertretung wird in die Entwicklung der technikunterstützten Informationsverarbeitung einbezogen, indem sie die jeweils neuen bei der Stadtverwaltung [...] eingesetzten Informations- und Kommunikationsmittel (z. B. PC-Endgeräte, Telefone, Internetzugänge, Internetdienste) zur eigenen Nutzung und Kommunikation mit den Beschäftigten sowie zur Beurteilung dieser Einrichtung zur Verfügung gestellt bekommt; ggf. auch probeweise.

(2) Die Kompetenz der Personalvertretung soll bei der Wahrnehmung ihrer Rechte auf der Grundlage der neuen Technologie erhalten bleiben. Insbesondere ist die Teilhabe der Personalvertretung an relevanten Informationen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgabenstellung zu gewährleisten (z. B. Zugriff auf die Bewerberverwaltung [...]).

(3) Die jeweilige Personalvertretung kann unter Berücksichtigung der Grundsätze der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Dienststelle in eigener Verantwortung Informationsseiten für die Beschäftigten im Intranet bereitstellen.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/229/2010

Wie sollen die elektronischen Medien genutzt werden? Welche Beschäftigendaten und sonstige schutzwürdige Daten sollen verarbeitet werden? Abhängig von diesen Faktoren können sich besondere Anforderungen an IT-Sicherheit und Datenschutz stellen. Sie sind in mancher Hinsicht denen des elektronischen Rechtsverkehrs und den Anforderungen von Personalakten vergleichbar. Um ein hohes Maß an Sicherheit und an – für die Personalratsarbeit besonders wichtiger – Vertraulichkeit zu realisieren, stellt sich die Frage nach einer separaten IT-Infrastruktur. Gegenüber rein hardwarebasierten Lösungen erscheint hier ein Lösungsansatz auf der Basis von Virtualisierungssoftware prüfenswert.

„Bei Einrichtung und Betrieb von IT-Systemen für Beschäftigtenvertretungen sind Maßnahmen zu treffen, die den besonderen Anforderungen des Datenschutzes und der IT-Sicherheit von Beschäftigtenvertretungen genügen. Insbesondere ist beim elektronischen Austausch von Informationen ihre Authentizität und Integrität sowie der Schutz vor unberechtigtem Zugriff auf sie durch administrative, organisatorische und technische Maßnahmen (wie insbesondere Firewalls, Verschlüsselung, Signatur) sicherzustellen. Nach Bedarf ist den Beschäftigtenvertretungen eine separate IT-Infrastruktur

zur sicheren Kommunikation und Datenablage zur Verfügung zu stellen. Dazu können insbesondere physikalisch getrennte oder virtuelle Computer unter Einsatz von Software zur Virtualisierung/Emulation von Hardware und Betriebssystem dienen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Eine besonders sorgfältige Prüfung erfordert die Nutzung von Dokumentenmanagementsystemen. Insbesondere muss geklärt werden, ob ein behördenweit eingeführtes DMS oder ein spezielles Managementsystem für Interessenvertretungen zum Einsatz kommen soll. Bei der Beantwortung dieser Frage sollten die in DIN EN ISO 9241 niedergeschriebenen Anforderungen an die Gebrauchstauglichkeit unter Maßgabe der konkreten Anforderungen des Nutzungskontexts beachtet werden. Dies liegt im Interesse der Behörde und aller Beschäftigten, primär der Personalratsmitglieder.

„Bei Einführung von Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystemen (DMS/VBS) in der Verwaltung ist auf Antrag der Beschäftigtenvertretung zu prüfen, ob und unter welchen Bedingungen diese Systeme auch für die Gremienarbeit genutzt werden können. Sofern keine schwerwiegenden Hinderungsgründe feststellbar sind, erhält die Beschäftigtenvertretung die entsprechenden Rechte sowie technisch-organisatorische Unterstützung zur Nutzung des DMS/VBS. Dies schließt entsprechende Anpassungen gemäß den Anforderungen der Beschäftigtenvertretungen zur Gewährleistung der Gebrauchstauglichkeit dieser Systeme im Nutzungskontext der Gremienarbeit ein. Bei gravierenden Einschränkungen der Gebrauchstauglichkeit sind auf Antrag der Beschäftigtenvertretung ggf. andere gebrauchstaugliche DMS/VBS Systeme zur Verfügung zu stellen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

9.3 Grundsätze privater und dienstlicher Nutzung elektronischer Medien

9.3.1 Internetzugänge zur dienstlichen und privaten Nutzung

Ein sehr restriktiver Lösungsansatz besteht darin, die Internetnutzung ausschließlich auf die dienstliche Informationsbeschaffung zu beschränken und die private Nutzung zu untersagen. In der Konsequenz dessen sind Maßnahmen angelegt, die die Nutzung generell überwachen und die private Nutzung als Missbrauch und Fehlverhalten ahndet. Ein solch restriktiver Ansatz wird in einer Stadtverwaltung verfolgt.

„Die Nutzung des Internetzuganges am Arbeitsplatz unterliegt folgenden Regelungen:

- 1) Der Internetzugang ist ein Zugang zum Zwecke der dienstlichen Informationsbeschaffung. Die private Nutzung des Internets im Dienst ist untersagt und stellt ein dienstliches Fehlverhalten dar. [...]
- 2) Den Fachbereichsleitungen obliegt die Kontrolle und somit Verantwortung für die Internetzugriffe der Beschäftigten. [...]
- 3) Die Zugriffe auf alle Inhalte des Internets werden generell automatisch protokolliert.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/520/1998

Des Weiteren werden „quartalsbezogen anonymisierte“¹⁴ Auswertungen vereinbart sowie darauf basierende Prüfungen und Anhörungen von Betroffenen in Fällen von „privater Nut-

¹⁴ Diese „Anonymisierung“ ist aufgrund der im weiteren Verfahren genannten Einzelfall- und URL-bezogenen Auswertungen und Anhörungen kaum realisierbar.

zung“. Ausgewertet werden z. B. die 25 meist besuchten Internetseiten und die 25 Zugriffe mit den größten Datenvolumen. Die Erforderlichkeit, Zweckmäßigkeit und Praktikabilität einer solch restriktiven Regelung ist nicht nur im Hinblick darauf infrage zu stellen, ob und wie eine private Nutzung anhand von URLs zu erkennen ist. So berechtigt es ist, der privaten Nutzung im Dienst Grenzen zu setzen, so problematisch sind generelle Verbote, Überwachungen und sanktionierende Einzelmaßnahmen. Sie stehen einer Arbeitskultur des Vertrauens und des Wohlbefindens entgegen. Nur diese bietet jedoch den Raum, Anforderungen der alltäglichen Lebensführung und die Vereinbarung mit dem Beruf mit Hilfe digitaler Medien und in der modernen Alltagskultur verankerter Formen der Kommunikation und des Informationsaustauschs besser bewältigen zu können.

Aus dieser Perspektive erscheint es angemessen, eine private Nutzung mit der Maßgabe zuzulassen, dienstliche Belange nicht zu verletzen oder zu beeinträchtigen. Ergänzend dazu können Zugriffe auf Webseiten von Gewerkschaften und Beschäftigtenvertretungen zugelassen werden.

„6. Der Internet-Zugang steht allen Beschäftigten als Arbeitsmittel im Rahmen der Aufgabenerfüllung zur Verfügung.

7. Die Nutzung der Bürokommunikationswerkzeuge einschließlich des Internetzugangs ist gestattet, sofern dadurch dienstliche Belange und bestehende Regelungen nicht verletzt werden. Der Internet-Zugang aller Beschäftigten umfasst auch den Zugriff auf Gewerkschaftsseiten und auf andere Informationen über Rechte am Arbeitsplatz.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

Besondere Einschränkungen außerdienstlicher Nutzung betreffen sicherheitstechnische oder rechtliche Aspekte. Unter Berücksichtigung des Persönlichkeits- und Datenschutzrechts wie praktischer Anforderungen der Lebensführung erscheinen Zugangsmöglichkeiten zu privaten E-Mails per Internetbrowser als eine Option, die dem Trennungsgebot genügt und beschäftigtenfreundlich ist.

„Im Rahmen der außerdienstlichen Nutzung können grundsätzlich alle Internetdienste, insbesondere auch E-Mail und soziale Netzwerkdienste, benutzt werden, sofern sie aus sicherheitstechnischen oder rechtlichen Gründen nicht unterbunden bzw. ausdrücklich untersagt werden.

E-Mail-Dienste per Internetbrowser sollten grundsätzlich zugänglich sein. Zugangsbeschränkungen und sonstige Sonderregelungen sind nur im Einvernehmen mit der Personalvertretung vorzunehmen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Um die Nutzungsrechte tolerant und beschäftigtenfreundlich zu gestalten, sollten allen Beschäftigten Zugangsmöglichkeiten zum Inter- und Intranet eröffnet werden. Bei Beschäftigten mit PC-Arbeitsplatz sollte der Zugang grundsätzlich an diesem möglich sein, sofern keine gravierenden sicherheitstechnischen Gründe dagegen sprechen. Um Benachteiligungen von Beschäftigten auszugleichen, die nicht an einem PC-Arbeitsplatz arbeiten, können Ersatzlösungen (Terminals) vereinbart werden.

„Für Beschäftigte, die bei ihrer Arbeit keinen Computer verwenden, werden zentral zugängliche Endgeräte mit Intranet- und Internetanschluss arbeitsplatznah bzw. leicht erreichbar zur Verfügung gestellt.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/293/2012

9.3.2 Elektronische Postfächer und Umgang mit E-Mails

Elektronische Postfächer und E-Mails gehören schon seit vielen Jahren zum Alltag der öffentlichen Verwaltung. Insofern sind sie kein neuer Regelungsgegenstand. Anlässe für eine Neuregelung können darin begründet sein, dass vereinbarte Lösungen unbefriedigend sind oder sich beim E-Government technologische, rechtliche und organisatorische Änderungen ergeben, die den E-Mail-Verkehr betreffen. Es ist davon auszugehen, dass der E-Mail-Verkehr im E-Government eine andere Qualität und Bedeutung erlangen wird. Man denke insbesondere an rechtsverbindliche E-Mails mit elektronischen Signaturen, spezielle E-Mail-Postfächer, Verfahren und Applikationen wie De-Mail und EGVP (Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach). Des Weiteren bringt die Anbindung an bzw. die Integration in Dokumentenmanagementsysteme und elektronische Akten Änderungen mit sich. Dies kann verschiedene Schritte betreffen: Die Verwaltung von E-Mails, den Zugang, verschiedene technische Operationen und Arbeitsvorgänge wie Verschlüsseln, Signieren, Prüfen (Signaturen, Zertifikate), Umgang mit Prüfergebnissen, die Erstellung und Weiterleitung von E-Mails. Wichtige Besonderheiten betreffen folgende Themenbereiche: Arbeits- und Gesundheitsschutz (Kap. 6), Datenschutz (Kap. 5), Dokumentenmanagementsysteme (Kap. 10) sowie Telearbeit und mobile Arbeit (Kap. 8).

Unabhängig davon sind einige Grundregeln zur Einrichtung und Nutzung elektronischer Postfächer und zum Umgang mit E-Mails festzulegen. Eine grundsätzliche Problematik betrifft private E-Mails. Ansätze hierzu sind a) die Trennung privater und dienstlicher E-Mails in Kombination mit einem strikten Verbot oder b) die Gewährung, wobei ggf. die Entgegennahme und der Versand privater E-Mails über Webapplikationen zugelassen werden kann.

„Privater E-Mail-Verkehr soll grundsätzlich nur über Web-Mail-Dienste abgewickelt werden. Die Beschäftigten wirken nachhaltig darauf hin, dass private E-Mails an die private Adresse geschickt werden. Die dienstliche E-Mail-Adresse soll nur im Rahmen dienstlicher Tätigkeiten verwendet werden.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090300/294/2005

Diese Problematik gilt es im Zusammenhang mit dem Format der E-Mail-Adressen zu berücksichtigen. Insbesondere muss auch beachtet werden: Der Inhaber einer behördlichen E-Mail-Adresse, die seinen Namen ausweist, kann nicht ausschließen, dass ihm über diese Adresse private E-Mails zugesandt werden. Er kann dafür im Allgemeinen auch nicht verantwortlich gemacht werden. Dies spricht dafür, nach Möglichkeit funktions- oder dienststellenbezogene virtuelle Poststellen einzurichten. Auf diese Weise sind auch Zugriffe von Vertretern bei Abwesenheit eines Beschäftigten offen gehalten. Eine Vertretung kann in Form von Teamaccounts oder einer akten- oder vorgangsbefugten Verwaltung dienstlicher E-Mails in einem DMS erfolgen.

„Der Zugriff auf elektronische Postfächer wird unter Verwendung sicherheitstechnischer Vorkehrungen, die dem Stand der Technik entsprechen, auf zugriffsberechtigte Personen beschränkt. [...] Für den dienstlichen E-Mail-Verkehr werden bevorzugt Postfächer eingerichtet, deren Zugriff an bestimmte Personengruppen (wie insbesondere Sachbearbeiter und ihre Vertreter) gebunden ist. Dies kann insbesondere in Form virtueller Postfächer, Teamaccounts oder in DMS/VBS integrierte Postfächer mit entsprechenden Zugriffsberechtigungen erfolgen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Hinsichtlich personenbezogener dienstlicher Postfächer stellt sich die Frage: Darf bei Abwesenheit der Postfachinhaber auf ihre Postfächer zugegriffen werden? Wenn ja, wie? Bei geplanter Abwesenheit empfehlen sich automatische Weiterleitungen und Benachrichtigungen, wofür Abwesenheitsassistenten eingerichtet werden können. Es ist jedoch grundsätzlich nicht

auszuschließen, dass ein Zugriff auf E-Mails aus dienstlichen Gründen oder im Interesse von Bürgern und Unternehmen auch bei Abwesenheit erfolgen sollte oder muss. Ein naheliegender Ansatz hierzu sind Vertretungsregeln.

„Für personenbezogene dienstliche Postfächer werden Vertreter mit Zugangsberechtigung und Vertretungsregeln vereinbart, in denen genau festgelegt wird, in welchen Fällen welchen Vertretern der Zugang auf diese Postfächer gestattet wird.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Darüber hinaus müssen Anwendungsfälle bedacht werden, in denen die üblichen aufgaben- und sachgebietsbezogenen Vertretungsregeln nicht greifen. Dies kann insbesondere bei gravierenden dienstlichen Vergehen oder strafrechtlichen Delikten der Fall sein. In dieser Situation sollte das Postfach grundsätzlich nur mit Beteiligung des Datenschutzbeauftragten und der Personalvertretung unter Beachtung des Gebots der Verschwiegenheit eingesehen werden.

„Ist aufgrund eines übergeordneten Interesses zur Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Betriebs oder übergeordneter Rechtsgüter ein Zugriff von Dritten auf personenbezogene Postfächer geboten, so darf dies, insofern keine andere Rechtsgrundlage hierfür besteht, nur unter Einbezug des Datenschutzbeauftragten und der Personalvertretung erfolgen. In diesem Fall sind alle Beteiligten dazu zu verpflichten, nach Möglichkeit nur die zweckgemäß erforderlichen Informationen zur Kenntnis zu nehmen und über unbeabsichtigt zur Kenntnis genommene private Informationen Stillschweigen zu bewahren.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Bei der Regelung zulässiger Einsichtnahmen sollte vereinbart werden, dass a) diese dem Postfachinhaber unverzüglich bekanntgegeben wird und b) vor der Aktivierung des Postfachs eine Einverständniserklärung für die Regelung eingeholt werden muss. Hierbei bietet es sich an, Postfachinhaber zu verpflichten, dienstliche Postfächer möglichst nicht privat zu nutzen.

„Dem Postfachinhaber ist unter Beachtung geltenden Rechts unverzüglich von der Einsichtnahme Kenntnis zu geben. Alle Inhaber personenbezogener Postfächer, für die ein bedingter Zugang für Dritte besteht, müssen über die genaue Regelung informiert werden. Die Inbetriebnahme eines personenbezogenen Postfachs setzt die Einverständniserklärung der Postfachinhaber voraus. Die Postfachinhaber verpflichten sich, dienstliche Postfächer nach Möglichkeit nicht für private Zwecke zu nutzen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Ein Eckpfeiler des E-Government ist die sichere, vertrauliche und nachweisbare Kommunikation. Dazu dienen Systeme und Verfahren der Signierung und Verschlüsselung, eine Infrastruktur zum Ausstellen, Verteilen und Prüfen digitaler Zertifikate (Public-Key-Infrastruktur, kurz: PKI) sowie darauf aufbauende Dienste wie insbesondere De-Mail und EGVP.

Die technologische Infrastruktur kann nicht nur der rechtsverbindlichen Kommunikation mit Bürgern und Unternehmen dienen. Sie muss bedarfsweise auch für verwaltungsinterne Kommunikationsprozesse, insbesondere bei Angelegenheiten des Personalmanagements und der Beschäftigtenvertretungen, zum Einsatz kommen. Sie sollte nicht nur den gesetzlichen Anforderungen genügen, sondern für die Beschäftigten leicht zugänglich und effizient nutzbar sein.

„Für dienstliche E-Mails, die besonders schützenswerte vertrauliche Inhalte aufweisen oder aufgrund ihres rechtserheblichen Charakters Erfordernisse hinsichtlich der Vertraulichkeit, Integrität und Authentizität aufweisen, sind in der Verwaltung eine entsprechende sicherheitstechnische IT-Infrastruktur für den E-Mail-Verkehr einzurich-

ten und den Beschäftigten leicht zugängliche und effizient nutzbare Technologien der Verschlüsselung und elektronischen Signatur zur Verfügung zu stellen, die den gesetzlichen Anforderungen (wie insbesondere dem Signaturgesetz) genügen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

In Anbetracht der Bedeutung dieser Technologien und Verfahren sollte die entsprechende Schulung auf verschiedene Aspekte eingehen: Auf die Programmbedienung, auf Richtlinien zur Anwendung von Verschlüsselungs- und Signaturtechnologien sowie auf den Umgang mit Sicherheitsrisiken.

„Die Beschäftigten werden darin geschult, in welchen Fällen und wie die verfügbaren Sicherheitstechnologien, speziell Verschlüsselungs- und Signaturtechnologien, anzuwenden sind, welche Sicherheitsrisiken bestehen und wie ihnen zu begegnen ist.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Aufgrund der besonderen Gefährdungen empfiehlt es sich, die Nutzung dieser Infrastruktur für personalrechtliche Belange genau und differenziert zu prüfen und nur mit Zustimmung der Personalvertretung zuzulassen.

„Im Einvernehmen mit der Personalvertretung kann eine sichere IT-Infrastruktur für den verwaltungsinernen E-Mail-Verkehr für bestimmte vertrauliche personalrechtliche Belange eingerichtet und freigegeben werden, ansonsten ist sie unzulässig.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

9.3.3 Erreichbarkeit

Aktuell wird intensiv über psychische Gefährdungen und Erkrankungen in der Arbeitswelt diskutiert. Dabei ist die ständige Erreichbarkeit über digitale Medien, insbesondere E-Mails und Smartphones, vor allem als Stressfaktor und Entgrenzung von Arbeit und Privatleben in den Fokus gerückt. Im Sommer 2012 erklärten Bundespolitiker und Wirtschaftsmanager öffentlich, dass Regelungen zur Nicht-Erreichbarkeit notwendig seien. Gut ein halbes Jahr zuvor, im Dezember 2011, gelangte bereits eine Betriebsvereinbarung der Volkswagen AG in die Schlagzeilen, die der ständigen Erreichbarkeit von Beschäftigten einen Riegel vorschiebt. Dabei wird ein technologischer Ansatz verfolgt, der die Betriebszeit der Server für Blackberrys auf eine halbe Stunde vor und nach der Gleitzeit beschränkt.

Ob und inwieweit ein solch technologischer Ansatz mit den unterschiedlichen Anforderungen und Infrastrukturen von Dienststellen vereinbar ist, wäre im Einzelfall zu prüfen. Differenzierte Regelungen und Sonderregelungen, etwa abhängig von Adressen und Fristen, sind grundsätzlich realisierbar. Ungeachtet einer derartigen technologischen Lösung kann in einer Rahmenregelung grundsätzlich die Erreichbarkeit auf Dienstzeiten beschränkt werden mit der Option auf Sonderregelungen im Einvernehmen mit der Personalvertretung.

„Die Nutzung elektronischer Medien zur Überbringung dienstlicher Informationen soll grundsätzlich auf die vereinbarten Arbeitszeiten beschränkt bleiben. Dementsprechend dürfen dienstliche Aufträge oder Anweisungen grundsätzlich keine Erreichbarkeit und Verfügbarkeit der adressierten Beschäftigten außerhalb der Dienstzeiten voraussetzen. Ausnahmen, insbesondere für Notfallsituationen, müssen bei Bedarf im Einvernehmen mit der zuständigen Personalvertretung gesondert geregelt werden.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

9.3.4 Regelungen des Umgangs mit Social Media

Internetbasierte digitale Medien bieten den Menschen eine Plattform zur Kooperation, zur Kommunikation und zum Austausch von Informationen und digitalen Inhalten. Die sogenannten sozialen Medien (Social Media) entwickeln sich seit Beginn des 21. Jahrhunderts weltweit zu einem Phänomen, das die Alltags- und Freizeitkultur großer Teile der Bevölkerung prägt. Die Auswirkungen sind anscheinend gravierend für die öffentliche Meinungsbildung, politische Prozesse, Wahlen und Revolutionen. Für die Wirtschaft avancierten soziale Medien nicht nur zu einem lukrativen Marketingfeld: Einigen Unternehmen dienen sie heute als wichtiges Managementinstrument, insbesondere für die Bereiche Wissens- und Personalmanagement.

Die bekanntesten und meistgenutzten Social-Media-Dienste werden bereits in vielen Ländern von staatlichen Einrichtungen und der öffentlichen Verwaltung eingesetzt. Dazu gehören Facebook, das derzeit mit einer Milliarde Mitgliedern als größtes soziales Netzwerk gilt, YouTube, das führende Video-Internet-Portal, und Twitter, der bekannteste Webdienst zum Austausch von Kurznachrichten, dem sogenannten Microblogging.¹⁵ Bekanntermaßen wird Social Media im E-Government wie folgt genutzt:

- a) Facebook zum Verbreiten von Informationen, zur Kommunikation mit Bürgern und Unternehmen, zum Marketing für kommunale Dienstleistungen und Veranstaltungen
- b) Twitter zur Verbreitung von Kurzinformationen, insbesondere Pressemitteilungen, für Veranstaltungshinweise, Suchmeldungen, Aufrufe zur Mobilisierung von Helfern in Krisensituationen, Meldungen und Rückmeldungen zu Infrastrukturproblemen und Ordnungswidrigkeiten (wie Schlaglöcher, wilde Deponien, Graffitis)
- c) YouTube zur Verbreitung und Verwaltung von Videos, insbesondere Imagevideos von Kommunen, Schulungsvideos (z. B. neuer Personalausweis, StadtRAD)
- d) SurveyMonkey zur Erstellung und Auswertung von Umfragen und insbesondere Bedarfserhebungen zu den Themen Bildungseinrichtungen, Kinderspielplätze, Kundenzufriedenheit, Einstellungstests.

Die Nutzung von Social Media ist bekanntlich keineswegs unproblematisch. Zentrale Kritikpunkte betreffen: Die mangelnde Überprüfbarkeit und Gewährleistung der Einhaltung von in Deutschland geltendem Recht, insbesondere des Datenschutz- und Urheberrechts;¹⁶ die kommerzielle Verwendung privater Daten, insbesondere die mangelnde Transparenz und Kontrollmöglichkeiten diesbezüglich; die Bereitstellung einer unkontrollierten Plattform, die leicht zu Diffamierung, Cyber-Mobbing („Shitstorm“) und sogar zur Volksverhetzung genutzt wird; die Unverbindlichkeit der Leistungsangebote und Aufrechterhaltung aktueller Geschäfts- und Nutzungsbedingungen. Aufgrund dieser Gefahren erscheint eine bedenkenlose Nutzung von Social Media, wie sie im Alltag vieler Menschen zu beobachten ist, im Rahmen des E-Government unverantwortlich und vielfach unzulässig. Eine personenbezogene Sachbearbeitung auf Social-Media-Plattformen dürfte derzeit allein aus rechtlichen Gründen in aller Regel nicht statthaft sein. Die Nutzungsbedingungen sowie die organisatorischen und technischen Einrichtungen bekannter Plattformen sind im Allgemeinen nicht vereinbar mit hierfür geltenden staatlichen Gewährleistungspflichten und Persönlichkeitsrechten.

Zum dienstlichen und privaten Umgang mit Social Media wurden in den letzten Jahren zahlreiche „Social Media Guidelines“ verfasst und veröffentlicht.¹⁷ Darin finden sich Hinweise

¹⁵ Vgl. zur Nutzung von Social Media in der öffentlichen Verwaltung die Veröffentlichung des Referats E-Government- und IT-Strategie der Finanzbehörde Hamburg, die bundesweit in Kommunen Beachtung gefunden hat: Social-Media-in-der-Hamburgischen-Verwaltung.pdf; Hinweise, Rahmenbedingungen und Beispiele. Freie und Hansestadt Hamburg, 2011 (Version 1.0).

¹⁶ Verstöße von sozialen Netzwerken gegen deutsches und europäisches Datenschutzrecht wurden insbesondere in Entschliefungen von den Datenschutzbehörden Deutschlands in der 82. DSB-Konferenz (München, 28./29. September 2011) zum Ausdruck gebracht. Darin wird insbesondere festgestellt, dass die Funktionsweise des „Social-Plugins“ (wie sie Facebook, Google+, Twitter bieten, beispielsweise der „Gefällt-mir“ bzw. „Like“-Button von Facebook) in der aktuellen Ausgestaltung unzulässig ist. Öffentliche Stellen werden in der DSB-Entschliefung aufgefordert, von der Nutzung von Social-Plugins abzusehen und keine Profildaten oder Fanpages einzurichten. Bezüglich der mangelnden Rechtskonformität von Social-Plugins sei allerdings ergänzend angemerkt, dass diese Einschätzung nicht für die als Open Source-Code erhältliche „Doppelklick-Technik“ gilt.

¹⁷ Vgl. hierzu u. a. die Publikation „Social Media in der Hamburgischen Verwaltung“ (S. 116)

zu (dienstlichen bzw. beamtenrechtlichen) Verschwiegenheitspflichten, Loyalitäts- und Mäßigungsgebote sowie Gebote zur Unterlassung von beleidigenden, diskriminierenden und rechtswidrigen Inhalten. Soweit diese Richtlinien sich auf geltendes Recht (insbesondere Beamten- und Datenschutzrecht), Gesetze und Verwaltungsvorschriften berufen, erscheint dies unproblematisch. Bei darüber hinausgehenden Bestimmungen sollte darauf geachtet werden, dass keine Rechte der freien Meinungsäußerung eingeschränkt werden. Die Bindung an das Grundrecht muss gewahrt bleiben. In diesem Zusammenhang stehen Interessenvertretungen schnell vor der Frage: Sollte man Social-Media-Guidelines vereinbaren? Wenn ja, mit welchen Inhalten? Die Konsequenz wäre, dass sie als Bestandteil des Arbeitsvertrags bei Verstößen Sanktionen gegen Beschäftigte nach sich ziehen können. Dies gilt es insbesondere für Personalvertretungen zu beachten.

Vor dem Hintergrund der genannten Gefährdungen und offenen Fragen empfiehlt es sich derzeit, in einer Rahmenvereinbarung die Nutzung von Social Media an die Erfüllung von Konditionen zu knüpfen, die die genannten Gefahren und Fragen berücksichtigen.

„Die dienstliche Nutzung von Social-Media-Diensten im Rahmen des E-Governments ist nur zulässig, sofern für die infragestehenden Dienste, Verwendungszwecke und Personenkreise die zuständigen Beschäftigtenvertretungen ihre Zustimmung gegeben haben und eine datenschutz- und sicherheitstechnische Unbedenklichkeitserklärung des Datenschutz- und IT-Sicherheitsbeauftragten hierzu vorliegt.

In der Unbedenklichkeitserklärung zum Datenschutz sind die konkreten Konditionen des Nutzungsvertrags mit dem Anbieter des Social-Media-Dienstes im Hinblick auf mögliche Einschränkungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts für alle Betroffenen zu prüfen.

Die Dienststelle gewährleistet, dass die Rahmenbedingungen der dienstlichen Nutzung von Social Media Diensten (insbesondere die Veröffentlichung, Speicherung und Verarbeitung von Informationen) dem in Deutschland geltenden Recht (insbesondere des Datenschutzes und Urheberrechts) genügen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Es erweist sich als schwierig, die Rechtskonformität und Rechtsfolgen sicher zu beurteilen. Angesichts dessen erscheint es wichtig, dass den Beschäftigten keine unangemessenen und unzumutbaren Verantwortungen und Haftungsrisiken aufgebürdet werden. Auch sollten unbedingt ihre Persönlichkeitsrechte gewahrt bleiben.

„Den Beschäftigten dürfen keine Aufgaben übertragen werden, deren Rechtsfolgen sie im Rahmen ihrer routinemäßigen Tätigkeit nicht sicher einschätzen können oder ihnen eine Verantwortung aufbürden, die das ihrer Stelle und der allgemeinen Dienstpflicht entsprechende Maß übersteigt oder persönliche Haftungsrisiken birgt, die unangemessen hoch oder nicht auf grobe Fahrlässigkeit und Vorsatz beschränkt sind.

Die Beschäftigten dürfen nicht zu Arbeiten verpflichtet werden, die ihr informationelles Selbstbestimmungsrecht aufgrund der Nutzungsverträge mit Social-Media-Diensten einschränken. Beschäftigte dürfen insbesondere nicht dazu verpflichtet werden, personalisierte Anmeldeprofile anzulegen und personenbezogene Daten zu veröffentlichen, sofern dies nicht grundsätzlich im Rahmen ihres Beschäftigtenverhältnisses und ihrer Funktion in der Öffentlichkeit (wie insbesondere im Falle von Pressesprechern) erforderlich ist.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

In Kapitel 3 werden allgemeine Ziele und Grundsätze des E-Government genannt, insbesondere das Prinzip der Medienneutralität bzw. des Multikanalprinzips sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Derzeit erscheint es unumgänglich, entsprechende Nutzungskonditionen vorzuschreiben.

„Die Erbringung von Dienstleistungen der Verwaltung über Social-Media-Dienste ist nur zulässig, wenn den Bürgern alternative Zugangswege angeboten werden. Social-Media-Dienste, deren reguläre Nutzung von den Bürgern an Bedingungen geknüpft ist, die Einschränkungen ihres informationellen Selbstbestimmungsrechts mit sich bringen, dürfen nicht von der öffentlichen Verwaltung zur Erbringung von Dienstleistungen in Dienst genommen werden. Personenbezogene Sachbearbeitung auf Social-Media-Plattformen ist grundsätzlich nicht erlaubt.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

10 Elektronische Akten und Dokumentenmanagementsysteme

10.1 Funktionsmerkmale und Bedeutung von Dokumentenmanagementsystemen

Elektronische Akten und Dokumentenmanagementsysteme (DMS) bilden zusammen mit den elektronischen Medien den technologischen Kern des E-Government. Eine elektronische Akte fasst zu einem Fall oder Vorgang gehörige Dokumente in digitalisierter Form zusammen. Die vollständige elektronische Akte ersetzt die traditionelle Papierakte. Teilelektronische Akten koexistieren mit Papierakten, die dann entweder als führende Akten oder lediglich als ergänzende Akten geführt werden. Solche Hybridakten existieren mitunter migrationsbedingt; bisweilen sind sie ungeklärten rechtlichen Anforderungen oder sicherheitstechnischen und datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten geschuldet.

Als DMS werden Softwaresysteme zur datenbankgestützten Verwaltung elektronischer Dokumente und elektronischer Akten bezeichnet. Im Allgemeinen bieten DMS Funktionen für den gesamten „Lebenszyklus“ von Dokumenten oder Akten, insbesondere zum Erfassen, Erstellen, Indizieren, Recherchieren, Speichern, Löschen, Freigeben, Verteilen, Ein- oder Auschecken und Archivieren.

Häufig werden DMS kombiniert mit Funktionen der Vorgangsteuerung oder Vorgangsbearbeitung betrieben, wie insbesondere Mit- und Schlusszeichnungen, Weiterleitungen und Freigaben. In diesen Fällen spricht man auch von Vorgangsbearbeitungssystemen (VBS). Ein Dokumentenmanagementsystem mit Funktionen, die die Abwicklung elektronischer Geschäftsprozesse unterstützen, kann als DMS/VBS oder kurz DMS bezeichnet werden. Moderne DMS bieten überdies Unterstützungsfunktionen oder Schnittstellen zu Fremdapplikationen oder Diensten für die Verwaltung; für die Erstellung und den Versand von E-Mails und Fax, zum Scannen, Verschlüsseln, Signieren, Konvertieren von Dokumenten sowie zur Texterkennung (OCR) und zur Extraktion von Metadaten.

Für elektronische und papiergebundene Posteingänge und Postausgänge sind besondere organisatorische und technologische Maßnahmen erforderlich. Dazu gehören insbesondere rechtssichere virtuelle Postfächer, Systeme der Digitalisierung und des Output-Managements. Einige Bearbeitungsschritte stellen durchaus Herausforderungen dar: Die Digitalisierung papiergebundener Posteingänge (unter Beachtung einschlägiger Vorschriften wie insbesondere des ersetzenden Scannens¹⁸), die Nachbearbeitung und Weiterleitung der digitalisierten Dokumente, der Umgang mit den Papierdokumenten. Sie werfen technische, rechtliche und organisatorische Fragen auf und erfordern sorgfältige Analysen, Planungen und Prüfungen. Darüber hinaus bieten moderne DMS Funktionen, um die Zusammenarbeit zu unterstützen. Sie reichen über herkömmlichen Zuständigkeits- und Inhaltsgrenzen der elektronischen Aktenführung hinaus und erlauben es bedarfsweise, andere Behörden oder externe Unternehmen einzubinden. Zu diesen sogenannten Kolaborationsfunktionen zählen insbesondere Funktionen zur Verbreitung und gemeinschaftlichen Bearbeitung von Texten (Wikis), Dis-

¹⁸ Besondere Anforderungen, damit die digitale Kopie rechtswirksam das Original ersetzen kann.

kussionsforen und Blogs sowie „virtuelle Arbeitsräume“ mit projekt- und gremienorientierten Strukturen und Funktionen zur Ablage, Verteilung und Zugriffssteuerung von Dokumenten und sonstigen Informationen.

Rahmenvereinbarungen zu E-Government sowie IT-Rahmenvereinbarungen beinhalten zweckgemäß allgemeine Vereinbarungen für unterschiedlichste Software und IT-Systeme. Dementsprechend lassen sich die in den anderen Kapiteln des vorliegenden Trendberichts erläuterten und beispielhaft zitierten Regelungsvorschläge auch auf DMS anwenden. Es ist weder notwendig noch sinnvoll, in einem Abschnitt über DMS die anzuwendenden Bestimmungen zu wiederholen. Aufgrund ihrer technologischen Schlüsselfunktion einerseits sowie aufgrund einiger Besonderheiten und potenziell gravierender Auswirkungen auf die zukünftigen Arbeitsbedingungen andererseits erscheint es indes empfehlenswert, einige Aspekte zu thematisieren: jene Aspekte, denen bei Einführung, Betrieb und Gestaltung der elektronischen Aktenführung auf Basis von DMS besondere Beachtung geschenkt werden sollte. Dies betrifft erstens die Frage effektiver Rationalisierungseffekte unter Beachtung gegenwirkender Faktoren sowie deren Auswirkungen und Nutzungsmöglichkeiten (vgl. Kap. 7).

Zweitens betrifft dies mögliche Leistungs- und Verhaltenskontrollen, die aufgrund digitalisierter Geschäftsprozesse unter Einsatz von DMS/VBS und elektronischen Medien möglich werden – schon deswegen, da damit umfangreiche Aufzeichnungen der Aktenbearbeitung verbunden sind, insbesondere von Dokumenten und des Workflow. Man denke beispielsweise an Metadaten zu Dokumenten, Eingang, Ausgang, Bearbeitungszeiten von Dokumenten und Vorgängen, Reaktionszeiten, Fristen, Kenntnisaufnahmen, Mit- und Schlusszeichnungen – dies und vieles mehr automatisiert in elektronischer Form.

Nicht zuletzt verdienen drittens die Gesundheitsgefährdungen Beachtung, die mit der elektronischen Aktenführung als einer potenziell besonders belastenden und intensiven Form der Bildschirmarbeit verbunden sind. Mit dem Lesen von E-Akten können erhebliche körperliche und psychische Belastungen und Fehlbeanspruchungen verbunden sein. Um so wichtiger ist es, neben gesundheitsförderlichen und kompensatorischen Maßnahmen auch die neuen technologischen Möglichkeiten zu nutzen, das Bildschirmlesen zu erleichtern und durch besonders effektive und effiziente Zugriffsmöglichkeiten auf das Nötigste zu beschränken.

Die elektronische Personalakte wird in den folgenden Ausführungen ausgespart. Aufgrund der besonderen technischen, organisatorischen und rechtlichen Anforderungen wird dringend empfohlen, für die Führung von Personalakten eine gesonderte Vereinbarung abzuschließen.

10.2 Ziele und Prüfanforderungen der Einführung von E-Akte und DMS

Dokumentenmanagementsysteme dienen dazu, Akten ordnungsgemäß elektronisch zu führen, interne Verwaltungsvorgänge und Dienstleistungen über elektronische Medien zu erbringen und zugänglich zu machen. Dabei sollte sichergestellt werden, dass die Anforderungen des Datenschutzes sowie des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gewahrt (vgl. Kap. 6) und die Ziele, Grundsätze und Leitlinien der E-Government-Vereinbarung (vgl. Kap. 3) umgesetzt werden.

In einer Vereinbarung werden verschiedene Ziele genannt: Eine anwenderfreundliche, moderne, IT-gestützte Arbeitsumgebung, größere Transparenz, eine vereinheitlichte Aktenführung und eine erleichterte Zusammenarbeit. Dabei wird auf verschiedene Standorte und Telearbeit hingewiesen.

„Mit der Einführung eines DMS soll den Beschäftigten der [...] Landesverwaltung eine anwenderfreundliche, moderne, IT-gestützte Arbeitsumgebung zur elektronischen Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen zur Verfügung gestellt werden. Die Informationen sollen besser verfügbar sein, die Aktenführung soll vereinheitlicht und damit die

Effektivität und Transparenz des Verwaltungshandelns verbessert werden. Ein DMS soll auch die Zusammenarbeit von Beschäftigten erleichtern, deren Arbeitsplätze sich an verschiedenen Standorten befinden (z. B. bei Telearbeit oder Dienststellen mit verschiedenen Standorten).“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/519/2009

Höhere Transparenz ist sicherlich eine Zielsetzung, die zu Recht auf eine große Akzeptanz stößt und im Interesse von Beschäftigten und Bürgern gefordert werden sollte. Die Erfahrung lehrt: Geheimhaltungen dienen vielfach der Sicherung partikularer Interessen und Privilegien, die verallgemeinerbaren Interessen von Bürgern und Beschäftigten entgegenstehen können. Die Offenlegung von Vorgängen und Informationen, Verträgen und Planungen ist demgegenüber für eine demokratische Kontrolle und effektive Beteiligung von Beschäftigtenvertretungen unverzichtbar. Gleichwohl ist bei der konkreten Realisierung des Ziels höherer Transparenz auch darauf zu achten, dass die Persönlichkeitsrechte gewahrt bleiben und damit keinen unzulässigen Leistungs- und Verhaltenskontrollen der Weg geöffnet wird. Auch bezüglich der Vereinheitlichung erscheint eine differenzierte Regelung empfehlenswert (vgl. Kap. 10.3.1).

Um die Chancen und Risiken der Einführung von E-Akten und DMS konkret beurteilen und im Interesse der Beschäftigten gestalten zu können, gilt es eine Reihe von Fragen zu beantworten, die die Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen betreffen.

„Im Rahmen der Prüfung beantwortet die verantwortliche Dienststelle den Beschäftigtenvertretungen insbesondere folgende Fragen:

- 1) Welche Potenziale zur Rationalisierung sind mit der Einführung verbunden? Welche gegenwirkenden Faktoren sind zu beachten? Welche neuen Aufgaben und Arbeitsfunktionen entstehen?
- 2) Wie können etwaige Rationalisierungsgewinne gemäß den Zielen und Grundsätzen dieser Vereinbarung zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Dienstleistungsqualität und im Einklang mit den geltenden Schutzbestimmungen genutzt werden?
- 3) Wie können gesundheitliche Belastungen, Fehlbeanspruchungen und Beeinträchtigungseffekte, die typischerweise mit intensiver, langzeitiger Bildschirmarbeit verbunden sind, durch Maßnahmen der Arbeitsplatz-, Software- und Pausengestaltung möglichst vermieden werden oder wie kann ihnen durch präventive und kompensatorische Maßnahmen entgegengewirkt werden? [...]
- 4) Welche ergonomischen Anforderungen sollen die Monitore erfüllen, um gesundheitliche Gefährdungen, insbesondere Fehlbeanspruchungen des Auges und Sehvermögens zu verhindern und ein effizientes Arbeiten zu ermöglichen? [...]
- 5) Wie können monotone Routinearbeiten, Mehrfacherfassungen und Zusatzaufwand bei der Verwaltung elektronischer Akten, insbesondere im Zusammenhang mit der Erfassung von Metadaten und infolge von Medienbrüchen, vermieden oder reduziert werden?
- 6) Wie kann der Lese- und Orientierungsaufwand reduziert werden? [...]
- 7) Welche Maßnahmen können ergriffen werden, um sicherzustellen, dass Eingangsdokumente gut lesbar, effizient erschließ- und durchsuchbar sowie mit geringem Aufwand, insbesondere im Hinblick auf Signaturprüfung und Metadatenerfassung, importierbar sind?

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

10.3 Sonderregelungen zur Einführung und Gestaltung der Arbeit mit DMS und E-Akten

Die elektronische Aktenführung und Dokumentenmanagementsysteme weisen Besonderheiten auf, die Sonderregelungen erfordern. Besondere Aspekte des Datenschutzes sind mit der Aufzeichnung und Auswertung von Ereignissen der Aktenführung verbunden. Sie sollten aus einer Dokumentation personenbezogener Daten und datenschutzrechtlicher Kontrollmaßnahmen, wie sie im Folgenden beschrieben sind, ersichtlich werden. Aktuelle Diskussionen und Erfahrungen mit ersten Einführungsprojekten zeigen den Bedarf an besonderen Regelungen: Sie betreffen die Verpflichtung auf ein einheitliches DMS, die Regelung verschiedener DMS-Verfahren, den Parallelbetrieb von E- und Papierakten sowie die Ausstattung von DMS-Arbeitsplätzen.

10.3.1 Verwendung, Anpassung und Beteiligung von DMS

Bei der Einführung von DMS sind zwei divergierende Grundsätze zu berücksichtigen: Einheitlichkeit und lokale Passgenauigkeit bzw. Angemessenheit gegenüber den besonderen Anforderungen verschiedener Behörden und Aufgabengebiete. Restriktive Vorgaben fordern, für alle kommunalen Behörden oder gar landesweit ein einheitliches DMS vorzuschreiben. Dies könnte sich als äußerst problematisch erweisen. Sie sollten daher nur nach sorgfältiger Untersuchung der Anforderungen und bei entsprechenden Nachweisen der Zweckmäßigkeit akzeptiert werden.

„Im Hinblick auf die Vielfalt von Nutzungsanforderungen elektronischer Aktenführung, damit einhergehender Funktions- und Dialoganforderungen sowie der unterschiedlichen Leistungsmerkmale und ergonomischen Eigenschaften von DMS/VBS-Systemen werden die verschiedenen Dienststellen grundsätzlich nicht auf ein verwaltungswweit einheitliches DMS/VBS verpflichtet. Davon unberührt ist der Grundsatz, den Einsatz verschiedener DMS/VBS möglichst zu vermeiden oder zu begrenzen, sofern nicht gravierende Einschränkungen der Gebrauchstauglichkeit damit verbunden sind.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Die Verpflichtung auf ein einheitliches DMS kann überdies der Praxis Vorschub leisten, das DMS lediglich einmalig einem Teilnahmeverfahren zu unterziehen. Zwar wird ein verwaltungswweit einheitliches DMS quasi als universeller, in der Verwaltung einsetzbarer IT-Dienst behandelt. Dennoch muss gleichwohl beachtet werden, dass DMS in unterschiedliche Geschäftsprozesse integriert und mit unterschiedlichen Fachverfahren verknüpft werden. Die spezifischen Formen der Einbindung und Zusammenarbeit sollten mithin als eigene Teilnahmeverfahren behandelt werden. Denn sie weisen jeweils eigene Problematiken, Möglichkeiten und Erfordernisse der Gestaltung auf. Dies gilt gleichermaßen für die Ergonomie sowie für den Datenschutz.

„Die Einführung eines DMS/VBS unterliegt ungeachtet einer bereits in einer anderen Dienststelle erfolgten Einführung und Zustimmung der zuständigen Personalvertretung der Mitbestimmung der zuständigen Personalvertretung. Die Einführung eines DMS/VBS zur Unterstützung anderer Fachverfahren ist grundsätzlich als eigenes IT-Verfahren zu werten und erfordert entsprechende Gestaltungsmaßnahmen und Beteiligungen der Beschäftigtenvertretungen. Im Einvernehmen mit den Beschäftigtenvertretungen können für DMS/VBS, die in verschiedenen Fachverfahren und Dienststellen eingesetzt werden, vereinfachte Teilnahmeverfahren vereinbart werden.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Eine Vereinbarung sieht vor, die Beschäftigten vor restriktiven Vorgaben der Vorgangssteuerung zu schützen.

„Workflow-Systeme sind so zu organisieren, dass die Beschäftigten die Reihenfolge des Dokumenten- oder Aufgabenflusses flexibel gestalten können. Dienstwege und Hausverfügungen bleiben davon unberührt. Sofern zeitliche Vorgaben zur Aufgabenerfüllung elektronisch erfolgen, bedürfen diese einer Zugangsbestätigung.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 060300/82/2006

Um gute Arbeitsbedingungen zu gestalten und insbesondere unnötige Leseanstrengungen zu vermeiden, sollte man sich auf angemessene Technologien verständigen.

„Dabei sind insbesondere Mittel strukturierter Texterfassung, automatischer und manueller Verwaltung von Lesezeichen, effiziente Suchwerkzeuge, Verlinkungen sowie dokumenten- und aktenbezogene Navigationswerkzeuge und Verzeichnisse genauer zu untersuchen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

10.3.2 Ausstattung von DMS-Arbeitsplätzen

Die Arbeit mit DMS und E-Akten birgt aufgrund einer möglichen Ausweitung und Intensivierung des Lesens elektronischer Dokumente am Bildschirm erhebliche Gesundheitsgefährdungen. Vor dem Hintergrund dieser Belastungen und Gefährdungen ist es umso wichtiger, DMS-Arbeitsplätze mit hinreichend großen und qualitativ hochwertigen Monitoren auszustatten. Ihre Anschaffung rechtfertigt sich nicht nur aus Erfordernissen eines nachhaltigen Gesundheitsschutzes. Auch Anforderungen an die Informationsdarstellung von E-Akten sowie ihre effiziente Bearbeitung machen sie erforderlich.

„Ziel ist es, an den DMS-Arbeitsplätzen Flachbildschirme einzusetzen, auf denen zwei DIN A4-Seiten vollständig in ausreichender Auflösung dargestellt werden können. Vorübergehend, bis zu einer Ersatzbeschaffung, können vorhandene 19“-Flachbildschirme weiter eingesetzt werden.“

🔑 ÖFFENTLICHE VERWALTUNG, 090201/519/2009

„Im Allgemeinen ist dabei die Leitlinie zu beachten, große Flachbildschirme zur Verfügung zu stellen, die ganzseitige, bei Bedarf zweiseitige Darstellungen von Dokumenten in benutzergerechten Schriftgrößen und Formulardarstellungen unterstützen. Sie sollten umfassende Darstellungen von Informationen und Zugänge zu Bedienelementen unter weitgehender Vermeidung von Scrollaktionen bieten.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

Berücksichtigt man die erforderlichen Monitorgrößen sowie die entsprechenden ergonomischen Sehabstände, kann sich das bisher allgemein gebräuchliche Mindestmaß von 80 cm für Tischiefen als zu knapp bemessen erweisen.

10.3.3 Hybridakten und Migration von Papierakten zu E-Akten

Bei der Einführung der elektronischen Akte werden unterschiedliche Strategien und Vorgehensmodelle verfolgt. In einigen Fällen wird aus technischen oder rechtlichen Gründen die Papierakte nicht vollständig von der E-Akte abgelöst. Teilweise wird aus organisatorischen Gründen eine Übergangszeit mit Parallelbetrieb eingeplant. Selbst bei einer vollständigen

Umstellung zu einem Stichtag stellt sich die Frage: Wie wird mit den Altakten umgegangen? Der Parallelbetrieb von Papier- und E-Akten kann wohlbegründet oder fragwürdigen Planungen und Managemententscheidungen geschuldet sein. Eine Regelung, die den Betrieb von Hybridakten auf das Nötigste beschränkt, erscheint dringend geboten, um Mehrbelastungen der Beschäftigten zu vermeiden.

„Ein Parallelbetrieb von Papierakten und E-Akten ist möglichst zu vermeiden oder, falls unvermeidbar, auf eine möglichst kurze Übergangszeit zu beschränken. Von diesem Grundsatz darf nur abgewichen werden, wenn einer uneingeschränkten Umstellung auf die elektronische Aktenführung schwerwiegende Hinderungsgründe, insbesondere aufgrund höherwertiger Rechte des Datenschutzes oder der Datensicherheit, entgegenstehen.“

🔑 ANONYM, 090201/522/2013-MUSTER

11 Resümee und Ausblick

E-Government markiert eine neue Epoche der öffentlichen Verwaltung auf der Basis moderner Informations- und Kommunikationstechnik. Spätestens mit der Einführung der elektronischen Aktenführung wird digitale Arbeit auch im öffentlichen Dienst zur hegemonialen Arbeitsform. Flankiert von neuen Rechtsgrundlagen werden Geschäftsprozesse und Dienstleistungen digitalisiert, neue Arbeitsformen, Kooperationsbeziehungen und Strukturen verwaltungsintern und behördenübergreifend gestaltet. Neue Rechtsansprüche, Pflichten, Begehrlichkeiten und Felder der Kapitalverwertung sind geschaffen. Die Umsetzung ist beschlossene Sache. Wirtschaft, Politik und Bürger drängen darauf. Die Potenziale zur Rationalisierung und Erhöhung der Kundenfreundlichkeit fördern die Modernisierungsanstrengungen. Die neue Produktionsweise erlaubt es, Vorgänge radikal umzugestalten, zu automatisieren, zu beschleunigen und neu zu verteilen – zwischen Behörden, Beschäftigten, Bürgern und Unternehmen.

Viele manuell physische Arbeiten der Aktenverwaltung und Vorgangsbearbeitung entfallen: insbesondere der Ablage, Weitergabe, Aussonderung, Archivierung und Recherche von Dokumenten. Die medienbruchfreie Gestaltung digitalisierter Geschäftsprozesse kann Arbeiten der Daten- und Texterfassung automatisieren, indem Informationen aus elektronischen Dokumenten automatisch ausgelesen werden oder Schriftgut automatisch generiert wird. Die Einbindung von Leistungsadressaten, beispielsweise in Form der Antragsstellung mit elektronischen Formularen oder der Selbstverbuchung in Bibliotheken, kann erhebliche Einsparungen dienstlicher Tätigkeiten mit sich bringen.

Elektronische Aktenführung, Netztechnologien und mobile Geräte ermöglichen eine völlig neuartige personelle, zeitliche und örtliche Flexibilisierung. Der Zugriff auf elektronische Akten und andere Dateien ist nicht an Ablageorte, Öffnungszeiten und Anwesenheiten zuständiger Personen gebunden. Diese Flexibilisierung scheint nicht nur Verwaltungskunden – Bürgern und Unternehmen – zugutezukommen. Sie ermöglicht überdies den Beschäftigten im öffentlichen Dienst ein höheres Maß an Selbstbestimmung bei der Arbeit. Zudem eröffnet sie neue Wege, berufliche Anforderungen mit denen der privaten Lebensführung, mit Familienleben, Kinderfürsorge, Kranken- und Altenpflege zu vereinbaren sowie Behinderten die Teilhabe am Arbeitsleben zu erleichtern.

Gewiss – die Digitalisierung von Geschäftsprozessen und Dienstleistungen sowie die Nutzung moderner Netz- und Computertechnologien bieten erhebliche Potenziale zur Rationalisierung, Beschleunigung und Flexibilisierung. Ihre Realisierung ist aber weder ein Selbstläufer noch ist sie unumstritten und risikofrei. Chancen höherer Selbstbestimmung stehen Gefahren der Fremdbestimmung gegenüber. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht droht unter fremdbestimmten Bedingungen immer weiter untergraben zu werden: durch die dere-

gulierte Erfassung und Weitergabe personenbezogener Daten sowie durch eine zunehmend lückenlosere Protokollierung von Bewegungs-, Verbindungs- und Nutzungsdaten. Und der erhoffte Segen, zu jeder beliebigen Zeit an jedem beliebigen Ort arbeiten zu können, kann allzu leicht zur existenziellen Plage werden, überall immer einsatzbereit sein und unmittelbar reagieren zu sollen.

Ständige Erreichbarkeit steht verständlicherweise in einem statistisch signifikanten Zusammenhang zu zunehmender Arbeitshetze und einer Entgrenzung von Privatleben und Beruf. Beide sind durch einen Anstieg von Arbeit in der Freizeit, von Dauerpräsenz beruflicher Probleme und von Schlafstörungen gekennzeichnet. Ein restriktiver Handlungsrahmen mit hohem Termindruck, erwartungsgemäß kurzen Reaktionszeiten, umfassender und detaillierter technologischer Transparenz und Kontrolle der Vorgangsbearbeitung kann die Selbstbestimmung drastisch einschränken und gravierende psychische Belastungen mit sich bringen.

Die Digitalisierung von Arbeitsprozessen, Mitteln, Gegenständen und Produkten, insbesondere in Verbindung mit der Ablösung der Papierakte durch die elektronische Akte, trägt gewiss dazu bei, einige Tätigkeiten überflüssig zu machen, die in der herkömmlichen (papiergebundenen) Büroarbeit zu körperlichen Überlastungen und geistigen Unterforderungen führten. Sie birgt jedoch zweifelsfrei auch neue gesundheitliche Gefahren. Ein besonders beachtenswertes Moment des Belastungsprofils digitaler Arbeit ist in der Form der Präsentation, Wahrnehmung und Verarbeitung symbolorientierter, vorrangig textueller Informationen mittels visueller Anzeigeräte sowie der damit verbundenen sensorischen Reduktion begründet. Da Bildschirmlesen gegenüber dem natürlichen Sehen besondere Belastungen mit sich bringt, erhöhen sich die dadurch bedingten Gesundheitsgefährdungen infolge der Intensivierung und Ausweitung der Arbeit mit digitalen Medien.

Gegenüber den erfahrbaren und potenziellen Rationalisierungs- und Beschleunigungseffekten digitaler Arbeit sind einschlägige Erfahrungen und Risiken gegenteiliger Effekte in Rechnung zu stellen.

Einzukalkulieren sind die vielfältigen Einschränkungen der Gebrauchstauglichkeit von IT-Systemen, verbleibende Medienbrüche, mangelnde Performance und Verfügbarkeit von Servern, IT-Diensten und Fachanwendungen, technische Fehler und softwareergonomische Mängel, die die Bearbeitungseffizienz und Zufriedenstellung von Nutzern und Kunden mindern. Untersuchungen der Gebrauchstauglichkeit zeigen: Manche Vorgänge gestalten sich nach Einführung neuer Techniken aufwendiger als zuvor. Ein elektronisches Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen, erweist sich beispielsweise immer noch weit zeit- und bedienaufwendiger als die handschriftliche Unterschrift unter einem Papierdokument.

Einzukalkulieren sind ferner die Arbeits- und Kommunikationsprozesse sowie Ausfall- und Servicezeiten des gesamten „Lebenszyklus“ der IT-Systeme: Anfängen von der Erstellung von Leistungsverzeichnissen, über Ausschreibungen und Auswahlverfahren, Customizing, die Realisierung, regelmäßige Überprüfung und Nachbesserung datenschutzrechtlicher Kontrollmechanismen, Test- und Pilotbetrieb, Beteiligungsprozesse, Schulungen, Wartungs- und Serviceleistungen, Änderungs- und Usability-Management. Vernachlässigungen und Fehleinschätzungen dieser Bereiche tragen dazu bei, dass die angesprochenen Risiken wachsen, Schäden eintreten und Chancen ungenutzt bleiben.

Den Werbeversprechen, den vermeintlichen und realen Potenzialen der Rationalisierung, Beschleunigung, Flexibilisierung und erweiterten Selbstbestimmung stehen Einsichten in Wirkungs- und Funktionszusammenhänge entgegen, die a) positive Rationalisierungseffekte und Formen der Selbstbestimmung unterminieren sowie b) erhebliche Gefährdungen des Datenschutzes und der Gesundheit mit sich bringen. Einsichten, die nicht zuletzt durch ernüchternde Erfahrungen mit Verwaltungsreformen und Bildschirmarbeit im öffentlichen Dienst gestützt werden. Erfahrungen aus der Vergangenheit sowie aktuelle Planungen in Ländern und Kommunen lassen befürchten, dass mancherorts E-Government-Vorhaben unter dem Vorzeichen klammer Kassen nach dem Paradigma einer nachholenden Rationalisierung und

technokratisch-marktgeleiteten IT-Modernisierung umgesetzt werden sollen. Marktgängige IT-Lösungen würden demnach mit möglichst geringem Aufwand an technologischen Anpassungen und mager ausgestatteten eigenen Kompetenz- und Servicestrukturen eingeführt, um die öffentlichen Aufgaben unter restriktiven haushälterischen Vorgaben mit dem verbleibenden Personal bewältigen zu können.

Demgegenüber kommt es darauf an, eine Verständigung darüber zu erzielen, dass ein solcher Ansatz zu kurz greift, erhebliche Risiken birgt und Chancen vergibt: Gefährdungen des Datenschutzes und der Gesundheit, Chancen der Gestaltung guter Arbeitsbedingungen, die gleichermaßen der Produktivität wie dem Wohlbefinden der Beschäftigten und der Gewährleistung einer nachhaltig hohen Dienstleistungsqualität dienen. Auf einem solchen Grundkonsens aufbauend muss in Vereinbarungen geregelt werden, wie die Risiken minimiert und die Chancen genutzt werden können.

Die Gestaltung produktiver und gesundheitsgerechter Arbeitsbedingungen im E-Government erfordert eine frühzeitige und umfassende Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Vertretungen – in allen Phasen des „Lebenszyklus“ von IT-Systemen. Sie sollte mit den ersten Überlegungen einsetzen und mit der Produktivsetzung nicht enden. E-Government bedeutet nicht bloß eine technische Innovation. Es beinhaltet vielmehr eine tiefgreifende Transformation der Organisationsstrukturen und Arbeitsbedingungen. Sie erfordert eine ganzheitliche Gestaltungsstrategie mit systematischer Integration von Personal- und Organisationsentwicklung sowie Gesundheits- und Usability-Management. Neben betriebswirtschaftlichem und informationstechnischem Knowhow sind hier insbesondere arbeitswissenschaftliche und ergonomische Kenntnisse gefragt.

Aufgrund der zunehmenden informationstechnischen Durchdringung von Geschäftsprozessen kommt der nachhaltigen Gewährleistung gebrauchstauglicher IT-Systeme und ihrer kompetenten Aneignung eine Schlüsselbedeutung zu. Dementsprechend muss nicht nur dafür gesorgt werden, dass für die Einrichtung und Qualitätssicherung, für den Betrieb, die Wartung, für Anpassung und Weiterentwicklung von IT-Systemen die dazu benötigten finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stehen. Man muss auch dafür sorgen, dass alle Beschäftigten, Nutzer und Führungskräfte eine umfassende Medienkompetenz erlangen. Über bedientechnische Grundkenntnisse hinaus sind Kompetenzen bezüglich der effizienten, datenschutz- und gesundheitsgerechten Arbeit mit den Systemen erforderlich. Dazu zählen insbesondere ergonomische und sicherheitstechnische Einstellungen und Umgangsformen sowie kompensatorische Maßnahmen für Fehlbelastungen bei Bildschirmarbeit.

Zudem kommt es darauf an, Innovationskompetenz in IT- und Fachabteilungen zu etablieren, um die technologischen Potenziale nach Maßgabe der konkreten Anforderungen, Ziele und Rahmenbedingungen der Verwaltungseinrichtungen zum Wohl von Beschäftigten und Bürgern nutzen zu können. Die technologischen Lücken und Unzulänglichkeiten marktgängiger Softwaresysteme sollten nicht vorgeben, wie zukünftig in der Verwaltung gearbeitet wird. Sie sollten nicht dazu führen, dass Beschäftigte belastende oder unterfordernde Arbeiten ausführen müssen.

E-Government und digitale Arbeit markieren einen historischen Einschnitt, eine neue Epoche des öffentlichen Dienstes. Für einen produktiven und gesundheitsgerechten Umgang mit Anforderungen und Spielräumen digitaler Arbeit im E-Government ist gewiss mehr nötig als die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems. Es geht um einen tiefgreifenden Umbruch traditioneller Formen des Arbeitens, Kommunizierens, der sozialen Interaktion in der Verwaltung, der Grenzen von Privatleben und Beruf. Alte, positiv oder negativ besetzte Gewohnheiten und Handlungsweisen werden zur Disposition gestellt. Neue Anforderungen, Handlungsmöglichkeiten und Belastungsprofile bilden sich heraus. Langjährig erworbene und bewährte Kompetenzen im Umgang mit Anforderungen der papiergebundenen Büroarbeit werden brüchig. Es ist nicht immer klar, ob und wie im Umgang mit den neuen Anforderungen digitaler Arbeit und elektronischer Akten gleich- oder höherwertige Handlungskompetenzen erworben werden können. Eine anforderungsgerechte Arbeitskultur umfasst

Umgangs- und Verarbeitungsformen, die die individuelle sowie kollektive Erlebensweise, Identitätsbildung und das Wohlbefinden in der Arbeit betreffen. Sie kann sich als Stütze im Umgang mit Unsicherheiten und bei der Aneignung mediengerechter Kompetenzen erweisen. Eine anforderungsgerechte Arbeitskultur kann dazu beitragen, Fehlbelastungen zu vermeiden, auszugleichen sowie Wege aufzuweisen und zu etablieren, die Gesundheitsgefährdungen verhindern oder ihnen entgegenwirken. Sie kann ebenso dazu beitragen, a) gegenüber Gefahren der Aushöhlung des informationellen Selbstbestimmungsrechts zu sensibilisieren, b) einen Umgang mit IT-Systemen zu fördern, der den Anforderungen des Datenschutzes und der IT-Sicherheit gerecht wird, c) den Tendenzen der Entgrenzung entgegenzutreten oder sie besser zu bewältigen.

Vielfältige Freiräume zum Reflektieren und Zerstreuen, zur Begegnung und zum informellen Gespräch über beliebige – private, öffentliche oder berufliche – Themen und eine vertrauensvolle kollegiale Arbeitsatmosphäre sind unverzichtbare Elemente einer guten Arbeitskultur. Sie erscheinen umso wichtiger, als Beschäftigte sich mit zunehmender Arbeitsverdichtung, mit ständigem Termindruck, Reglementierung und Kontrollen konfrontiert sehen. Wie wohl man sich im Büro und bei der Arbeit fühlt, hängt bekanntlich nicht zuletzt auch vom Ambiente der Arbeitsumgebung, von der Qualität der Büroausstattung und der Arbeitsmittel ab. Eine ansprechende ästhetische Gestaltung mit hochwertigen Materialien vermag auch in der Arbeitswelt mit dem Wohlbefinden zugleich die Motivation und Produktivität der Beschäftigten zu erhöhen. Gemessen daran erweisen sich nicht nur die Umgebung und Ausstattung der meisten Büroarbeitsplätze im öffentlichen Dienst, sondern überdies viele IT-Systemanwendungen mit ihren unmodernen und ästhetisch unansprechenden Optiken nahezu als kontraproduktives Depressivum. Der Mensch lebt nicht von der Funktion allein, zumal wenn es an ihr mangelt. Die Entwicklung einer Kultur guter digitaler Arbeit ist ein Gebot der Produktivkraftentwicklung: Sie dient der Produktivität, dem Datenschutz und nicht zuletzt der Gesundheit und dem Wohlbefinden der Beschäftigten. Sie sollte ein integraler Bestandteil des E-Government sein.

Download der Muster-Rahmenvereinbarung E-Government:

www.gemeinden.verdi.de/themen/e-government

Das Archiv Betriebliche Vereinbarungen der Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung verfügt über die bundesweit einzige bedeutsame Sammlung betrieblicher Vereinbarungen, die zwischen Unternehmensleitungen und Belegschaftsvertretungen abgeschlossen werden. Derzeit enthält unser Archiv etwa 14.000 Vereinbarungen zu ausgewählten betrieblichen Gestaltungsfeldern.

Unsere breite Materialgrundlage erlaubt Analysen zu betrieblichen Gestaltungspolitiken und ermöglicht Aussagen zu Trendentwicklungen der Arbeitsbeziehungen in deutschen Betrieben.

Regelmäßig werten wir betriebliche Vereinbarungen in einzelnen Gebieten aus. Leitende Fragen dieser Analysen sind: Wie haben die Akteure die wichtigsten Aspekte geregelt? Welche Anregungen geben die Vereinbarungen für die Praxis? Wie ändern sich Prozeduren und Instrumente der Mitbestimmung? Existieren ungelöste Probleme und offene Fragen? Die Analysen betrieblicher Vereinbarungen zeigen, welche Regelungsweisen und -verfahren in Betrieben bestehen. Die Auswertungen verfolgen dabei nicht das Ziel, Vereinbarungen zu bewerten, denn die Hintergründe und Strukturen in den Betrieben und Verwaltungen sind uns nicht bekannt. Ziel ist es, betriebliche Regelungspraxis abzubilden, Trends aufzuzeigen und Gestaltungshinweise zu geben.

Bei Auswertungen und Zitaten aus Vereinbarungen wird streng auf Anonymität geachtet. Die Kodierung am Ende eines Zitats bezeichnet den Standort der Vereinbarung in unserem Archiv und das Jahr des Abschlusses. Zum Text der Vereinbarungen haben nur Mitarbeiterinnen des Archivs und Autorinnen und Autoren Zugang.

Zusätzlich zu diesen Auswertungen werden vielfältige anonymisierte Auszüge aus den Vereinbarungen auf der beiliegenden CD-ROM und der Online-Datenbank im Internetauftritt der Hans-Böckler-Stiftung zusammengestellt. Damit bieten wir anschauliche Einblicke in die Regelungspraxis, um eigene Vorgehensweisen und Formulierungen anzuregen. Darüber hinaus gehen wir in betrieblichen Fallstudien gezielt Fragen nach, wie die abgeschlossenen Vereinbarungen umgesetzt werden und wie die getroffenen Regelungen in der Praxis wirken.

Das Internetangebot des Archivs Betriebliche Vereinbarungen ist unmittelbar zu erreichen unter www.boeckler.de/betriebsvereinbarungen. Anfragen und Rückmeldungen richten Sie bitte an betriebsvereinbarung@boeckler.de oder direkt an

Dr. Manuela Maschke

0211-7778-224, E-Mail: Manuela-Maschke@boeckler.de

Jutta Poesche

0211-7778-288, E-Mail: Jutta-Poesche@boeckler.de

Henriette Pohler

0211-7778-167, E-Mail: Henriette-Pohler@boeckler.de

Nils Werner

0211-7778-129, E-Mail: Nils-Werner@boeckler.de