



**dbb**  
beamtenbund  
und tarifunion

# Mitnehmen und Mitgestalten

## Thesen zur Digitalisierung



Juni 2018

# Science-Fiction

Deutschlands öffentlicher Dienst im Jahr 2035: Bürgerämter sind dünn gesät. Die wenigen Kindertagesstätten platzen aus allen Nähten. Gute öffentliche Schulen gibt es nur noch in Baden-Württemberg und Bayern. Zulassungsstellen sind lediglich für großzügig zusammengefasste Landkreise verfügbar. Polizei und Feuerwehr können 50 Prozent ihrer Einsätze gar nicht mehr oder nur noch mit einer Minimalbesetzung fahren. Bauanträge werden so langsam bearbeitet, dass der Schwarzbau fröhliche Urstände feiert, der Zoll kann die ausufernde Schwarzarbeit nicht mehr eindämmen. Wirtschaftsberater haben weite Teile der Verwaltung unter Kontrolle, während große Anwaltskanzleien Gesetze schreiben. Bürgerinnen und Bürger sind zum Spielball des Staatsversagens geworden und können den Mangel an öffentlichem Personal nicht online ausgleichen, weil Deutschland die Digitalisierung öffentlicher Infrastrukturen verschlafen hat. IT-Fachleute arbeiten eben lieber für die freie Wirtschaft statt für das untergehende Schiff öffentlicher Dienst.

Ein Horrorszenario, das stark überzeichnet sein mag. Doch Anzeichen für diese Entwicklungen gibt es nicht erst seit gestern. Demografische Fakten sind bekannt, der Personalbedarf der öffentlichen Hand ist ebenso kein Geheimnis. Das Tempo, mit dem andere europäische Länder der Bundesrepublik in Sachen Digitalisierung, Innovation und Bürgerfreundlichkeit enteilt sind, ist beachtlich. Getan wurde dagegen bislang zu wenig. Deutschland muss aufholen, wenn es den Anschluss nicht endgültig verpassen will. Je länger es zögert, desto mühsamer und teurer wird die Aufholjagd. Über den guten Tarifabschluss vom März 2018 hinaus muss jetzt weitergedacht und konsequent daran gearbeitet werden, den Staat und die Daseinsvorsorge fit fürs digitale Zeitalter zu machen und qualifizierten Fachkräften gute Perspektiven im öffentlichen Dienst zu bieten.

Ein konkurrenzfähiger öffentlicher Dienst wird 2035 mehr kosten als heute. Aber diese Investitionen müssen jetzt sein. Im Interesse aller – der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft und des Staates selbst. Ohne funktionierende Daseinsvorsorge werden wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Akzeptanz für den Staat und seine Institutionen Schaden nehmen. Das muss die Politik in ihre Kosten-Nutzen-Rechnung einkalkulieren – über die Reichweite einer Legislaturperiode hinaus.

# Mitnehmen und Mitgestalten

## Thesen zur Digitalisierung

Digitalisierung verändert die öffentliche Verwaltung wie die gesamte Arbeitswelt. Für jeden sicht- und spürbar wandelt sich die Verwaltung — in den Verfahren, im internen Austausch, in den Schnittstellen zu den Bürgerinnen und Bürgern — wie auch in Bezug auf die Arbeitswelt, die Formen der Arbeit wie der geforderten Qualifikationen. Diese Entwicklung bietet nach Einschätzung des dbb Chancen, das Leistungsangebot für Bürgerinnen und Bürger und Wirtschaft wie die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten zu verbessern, ohne dabei die Risiken und Nebenwirkungen aus den Augen zu verlieren. Aufgabe des dbb als Sozialpartner ist es, diese Entwicklung aktiv und zielgerichtet mitzugestalten. Künstliche Intelligenz und Algorithmen können Entscheidungen unterstützen, menschliche Entscheider aber nicht ersetzen.

### **Digitalisierung braucht politische Steuerung und Koordination.**

Auf Bundesebene bedarf es einer Klärung und Abgrenzung von Zuständigkeit und Verantwortung der verschiedenen Ressorts, insbesondere der Staatsministerin für Digitales, des Bundeskanzleramtes im Übrigen, des Bundesinnenministers und des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur. Dazu gehört auch die Frage der jeweiligen Federführung.

Im Verhältnis zu Ländern und Kommunen ist der IT-Planungsrat unter künftiger Einbeziehung der Kommunen zu stärken. Die im Koalitionsvertrag angekündigte Digital-Agentur bei der Realisierung gemeinsamer Standards ist mit Leben zu füllen.

### **Digitalisierung braucht Infrastruktur.**

Netzinfrastuktur ist eine öffentliche Aufgabe: ohne eine leistungsfähige und in der gesamten Fläche real verfügbare Infrastruktur bleibt Deutschland eine Zweiklassengesellschaft und ein Entwicklungsland in dieser Zukunftstechnologie. Dazu ist der Breitbandausbau voranzutreiben — wirtschaftlich durch weitere, auch öffentliche Investitionen, wie durch eine deutliche rechtliche Verschlinkung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren oder auch der Ausschreibungsvorgaben.

### **Digitalisierung muss ländliche Räume erschließen.**

Vor allem ländliche Räume sind zu entwickeln. Ohne Zugang zu Breitbandnetzen werden ländliche Räume strukturell von wirtschaftlicher Entwicklung abgehängt. Bestehende Unternehmen sind nicht mehr wettbewerbsfähig. Der Grundsatz der Einheit der Lebensverhältnisse fordert hier eine deutliche Initiative, auch der öffentlichen Hand.

### **Digitalisierung und E-Government müssen die nationale Kleinstaaterei und herrschende Insellösungen überwinden.**

Bund, Länder und Kommunen müssen zu einheitlichen, miteinander kompatiblen Standards finden, die im gesetzlichen Rahmen gemeinsame Datennutzung und Kommunikation ermöglichen.

Im Interesse einer gesamtstaatlichen IT-Infrastruktur im föderalen Gefüge steht der Bund in der Pflicht, notwendige Vorhaben — organisatorisch und finanziell — zu fördern. Den Kommunen als

„vielfältigste“ Verwaltungsebene mit den größten Kontaktflächen zum Bürger kommt in diesem Prozess eine herausragende Rolle zu. Sie sind auch von Bundesseite zu unterstützen; dazu sind rechtlich die Voraussetzungen zu schaffen; Standardisierung durch Investitionshilfen des Bundes im Bereich von Hard- und Software sind zu fördern.

Der dbb begrüßt auch die Möglichkeiten, die die Digitalisierung für eine stärkere Behördenzusammenarbeit auf europäischer Ebene eröffnet.

## **Die digitale Infrastruktur muss besonders gesichert werden.**

Die Überwindung von Insellösungen führt zu stärkerer Zentralisierung und intensiver Vernetzung. Die digitalen Systeme haben die gleiche existenzielle Bedeutung für Gesellschaft und Wirtschaft wie Strom- und Wassernetze, sie sind aber empfindlicher für Störfälle und Angriffe von außen. Die Vorkehrungen für die Sicherheit müssen ständig weiter optimiert werden. Der Bund hat dabei eine Leit- und Vorbildfunktion.

E-Government soll die Verwaltung einfacher und effizienter machen.

Digitale, online nutzbare Dienste sollen dazu dienen, den Kontakt mit Bürgern und Wirtschaft zu verbessern, das Leistungsangebot für beide zu optimieren und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu verbessern. Dazu ist auch ein praxistaugliches, einheitliches, breit verfügbares und anerkanntes Standardverfahren zur elektronischen Identifikation und zur rechtsverbindlichen Kommunikation mit der Verwaltung zu implementieren.

E-Government soll den Zugang zur Verwaltung erleichtern, ohne dabei Zugangswege für diejenigen zu verschließen oder zu erschweren, die aus persönlichen Gründen nicht online sein wollen, die den direkten Kontakt brauchen oder denen aus technischen Gründen ein adäquater digitaler Zugang immer noch fehlt. Das gilt vor allem für ältere Bürgerinnen und Bürger, für die keine neuen Hürden aufgebaut werden dürfen. Der direkte Zugang darf nicht mit zusätzlichen Kosten verbunden werden.

## **Datenschutz und Datensicherheit sind für die Akzeptanz bei Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen von existenzieller Bedeutung.**

Ziel ist, Daten von Bürgerinnen und Bürgern nur einmal zu erheben. Dabei müssen die Transparenz der Datenverwendung, die Beachtung der Zweckbestimmung und die Sicherung der Daten vor Zugriffen von außen gewährleistet sein.

Deutsches und europäisches Datenschutzrecht müssen uneingeschränkt anwendbar bleiben.

In Bezug auf die Beschäftigten ermöglichen die Digitalisierung und die Vernetzung unterschiedlicher Systeme weitergehende Möglichkeiten der Verhaltens- und Leistungskontrolle. Das erfordert Transparenz hinsichtlich der Kontrollmöglichkeiten und deren Nutzung, die Reduzierung auf das unbedingt erforderliche Maß und eine wirksame Einbindung der Personal- und Betriebsräte. Das muss durch einen effektiven Beschäftigtendatenschutz gewährleistet werden.

## **Der Mensch entscheidet weiter.**

Gebundene Entscheidungen werden bereits heute oft automatisiert erstellt.

Wo es um Ermessen, Gesetzesauslegung und die Berücksichtigung von Einzelfällen geht, müssen auch in der digitalen Welt Handlungs- und Entscheidungsspielräume erhalten bleiben und Verantwortlichkeiten nachvollzogen werden können.

Künstliche Intelligenz und Algorithmen können Entscheidungen unterstützen, menschliche Entscheider aber nicht ersetzen.

## **Die Instrumente der Mitarbeiterbeteiligung sind an die Mechanismen der Digitalisierung anzupassen und fortzuentwickeln.**

Planung und Realisierung digitaler Projekte, etwa der E-Akte, und die daran anknüpfenden Folgewirkungen führen zu neuen Anforderungen an die Arbeit der Personalvertretungen. Um die Veränderungsprozesse im Interesse der Beschäftigten zu begleiten, müssen die Mitbestimmungsrechte der Personalvertretung gestärkt und an die Bedingungen digitaler vernetzter Systeme angepasst werden. Für eine verantwortliche Mitgestaltung muss auch auf Seiten der Personalvertretungen entsprechendes Expertenwissen verfügbar sein.

Im europäischen sozialen Dialog (Lokal- und Regionalverwaltung sowie zentrale Verwaltungsbehörden) sollen Rahmenvereinbarungen über europäische Mindeststandards zur Mitarbeiterbeteiligung im Prozess der Digitalisierung erarbeitet werden.

## **Digitalisierung braucht belastbare Einführungsstrategien.**

Bei Planung und Realisierung neuer Systeme sind realistische Zeit-, Personal- und Kostenvorgaben zugrunde zu legen. Der Migrationsaufwand von der Papier- in die digitale Akte ist ebenso zu berücksichtigen wie Testphasen, Einführungsbetreuung und notwendige Schulungen.

## **Erfolgreiche Digitalisierungsprozesse setzen umfassende Bildung voraus.**

Die Grundlagen für digitale Selbständigkeit und Selbstverantwortung werden — auch — im Bildungssystem gelegt. Digitale Aufklärung erfordert neben technischem Grundverständnis politische Bildung und stärkt so ein zeitgemäßes Demokratieverständnis.

Bei Lehrkräften, Erzieherinnen und Erziehern sowie pädagogischen Fachkräften müssen Inhalte des „digitalen Lebens“ und der Medienpädagogik in allen Phasen der Ausbildung implementiert werden.

Ergänzt werden muss das um geeignete und angemessene Fortbildungskonzepte und die dafür benötigten Freiräume.

Schulen und Bildungseinrichtungen sind im Sinne lebenslangen Lernens die notwendigen organisatorischen, personellen, strukturellen und technischen Voraussetzungen zur Verfügung zu stellen; ein barrierefreier, aber steuerbarer Zugang für alle Altersgruppen zu allen vorhandenen digitalen Ressourcen ist zu ermöglichen.

Bereits die berufliche Erstausbildung muss die künftigen Beschäftigten auf das Arbeiten in einer digitalisierten Verwaltungswirklichkeit vorbereiten. Dementsprechend sind die Ausbildungs- und Studienordnungen um IT- und Managementkompetenzen zu erweitern; dazu gehören Prozess-, Projekt- und Changemanagement ebenso wie Organisationsentwicklung. An allen Berufs- und Fachhochschulen ist eGovernment als Unterrichtsfach zu etablieren, denkbar sind zudem interdisziplinäre Studiengänge wie etwa Verwaltungsinformatik. Fort- und Weiterbildungen sind entsprechend anzupassen und zu fördern.

## **Der öffentliche Dienst muss für qualifiziertes Personal wettbewerbsfähige Einkommens- und Fortkommensangebote bieten.**

Alle Bereiche des öffentlichen Dienstes sind von den digitalen Veränderungen tangiert. Die vorhandenen dienst-, besoldungs- und tarifrechtlichen Möglichkeiten sind zur Attraktivitätssteigerung zu nutzen und mit Mitteln zu hinterlegen; das gilt nicht nur – aber auch – für den MINT-Bereich. Die in der öffentlichen Verwaltung überproportional geübte Befristungspraxis ist zu beenden.

## **Digitalisierung und Demografie sind parallellaufende Prozesse.**

E-Government und Digitalisierung der Verwaltungsarbeit waren und sind aber kein Mittel, pauschalen Stellenabbau zu legitimieren.

Die Digitalisierung führt zu veränderten Abläufen, den Wegfall herkömmlicher und die Entstehung neuer Aufgaben mit oft veränderten Qualifikationsanforderungen, bis hin zum Wegfall bestehender und zur Entstehung neuer Berufsbilder. Viele Tätigkeiten bis hin zu ganzen Berufen auf allen Qualifikationsebenen fallen weg oder sind, auch durch den wachsenden Einsatz „intelligenter Systeme“, potenziell ersetzbar.

Vorausschauende Qualifizierung, langfristige Personalentwicklung und eine vorausschauende Bedarfsanalyse sind deswegen von zentraler Bedeutung („Brauche ich für einen ausscheidenden Beschäftigten einen „kompetenzgleichen Klon“ oder brauche ich in fünf bis zehn Jahren ganz andere Qualifikationen?“)

Wo es auf dem Markt keine „fertigen“ Bewerberinnen und Bewerber mehr gibt, muss der öffentliche Dienst eigenes Personal weiterentwickeln – und wettbewerbsfähige Einkommens- und Fortkommensperspektiven anbieten: Verstärkte Nutzung von dualen Studien- und Ausbildungsangeboten für Berufseinsteigerinnen und -einsteiger, gegebenenfalls verknüpft mit vorbehaltenen Studienplätzen / Stiftungslehrstühlen, um so eine eigene Fachkräftebasis aufzubauen. Personalentwicklung ist über alle Altersgruppen einzusetzen, um die Beschäftigten perspektivisch auf wechselnde Anforderungen vorzubereiten und so eigene Potenziale zu nutzen.

## **Digitalisierung wirkt sich auf das Arbeits- wie das Privatleben aus. Dieser Prozess erfordert Steuerung.**

Digitalisierung ermöglicht über den bisherigen Rahmen hinaus flexible und mobile Arbeitsmodelle. Sie kann dazu genutzt werden, selbstbestimmter, flexibler, ohne lange Fahrtzeiten und in attraktiven Arbeitsumgebungen zu arbeiten. Sie ist ein Weg, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu vereinfachen und damit vor allem Frauen neue Aufstiegschancen und den Zugang zu besseren beruflichen Perspektiven zu eröffnen. In diesem Sinne ist mobiles Arbeiten in allen Verwaltungen grundsätzlich zu ermöglichen.

Aber: Umfassende Mobilität beinhaltet die Chance, fast immer und überall arbeiten zu können und die Gefahr, fast immer und überall erreichbar zu sein. Ständige Erreichbarkeit, die Entgrenzung der Arbeit, können die Gesundheit belasten und zum Beispiel für Menschen mit Behinderung zur Exklusion führen. Schutzmechanismen sind auch dort gefordert, wo Beschäftigte in der Gefahr stehen, sich selbst zu überlasten.

Dabei ist anzuerkennen, dass Erwartungen und Bedürfnisse der einzelnen Beschäftigten nicht immer deckungsgleich sind. Betriebs- und Personalräte sind gefordert, über Vereinbarungen für ihren Bereich angepasste konkrete Rahmenbedingungen zu vereinbaren.

## **Das geregelte Arbeitsverhältnis bleibt die Richtschnur.**

Die Digitalisierung darf nicht dazu führen, das „Normalarbeitsverhältnis“ zugunsten freier Verfügbarkeit von Arbeitskräften zurückzudrängen und Arbeitsschutzregelungen aufzuweichen. Insbesondere das Arbeitszeitgesetz hat sich bewährt; es bedarf hier keiner Änderungen oder Aufweichungen.

Digitalisierung erlaubt die Atomisierung von Arbeitsschritten. Arbeit auf Abruf, „Click-working“ und alle Formen von Scheinselbständigkeit sind gesellschaftlich nicht akzeptabel; sie führen zum Verlust von Schutzvorschriften und zum Ausbluten der Sozialversicherungssysteme.

## **Digitalisierung ist eine Führungsaufgabe.**

Im Zuge des digitalen Wandels im öffentlichen Dienst kommt den Führungskräften eine Schlüsselfunktion zu. Konzeption und Einführung neuer Systeme zu managen, nicht an klassischen Hierarchien orientierte Kommunikationswege, das Führen verteilter, mobil arbeitender Teams sind neue Anforderungen, die ein hohes Maß an Kommunikationsfähigkeit und sozialer Kompetenz voraussetzen. Dabei müssen insbesondere die Führungskräfte fachlich unterstützt werden.