

Wie können die Gewerkschaften Tarifverhandlungen nutzen, um die Arbeitsbedingungen im Kontext der digitalen Umgestaltung des öffentlichen Dienstes zu erhalten und zu verbessern

Bericht über die Konferenz in der Friedrich-Ebert-Stiftung

Berlin, 26. –27. Juni 2018



Foto: Mark Bollhorst

Einleitung

Die Digitalisierung hat große Auswirkungen auf die Arbeitsplätze und den Inhalt der Tätigkeit im öffentlichen Dienst. Gewerkschafter, die die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes vertreten, trafen sich Ende Juni in Berlin, um über die Herausforderungen - sowohl positiver als auch negativer Art, denen sich Mitarbeiter und Bürger gegenüber sehen, zu beraten.

Der öffentliche Dienst sieht sich vor große Veränderungen gestellt - sei es in Form von Stellenabbau, oder durch die Veränderung des Inhalts der Tätigkeiten. Die französische Gewerkschaft UNSA schätzt, dass zwischen 3 und 8 Prozent der Mitarbeiter (40.000 bis 110.000 Beschäftigte) in der nahen Zukunft von solchen Auswirkungen betroffen sein werden. Dies gilt insbesondere für Verwaltungs- und technische Tätigkeiten. Die branchenübergreifende Gewerkschaft Unite in Großbritannien (GB) glaubt, dass über 230.000 ihrer 1,4 Millionen Mitglieder bis 2035 ihre Stellen aufgrund von Automatisierung verlieren könnten. Am stärksten gefährdet sind ihrer Meinung nach die Beschäftigten im Gesundheitswesen und bei den örtlichen Behörden.

Es ist jedoch nicht nur eine Frage der Spekulationen darüber, was die Zukunft bringen wird. Der Prozess ist schon voll im Gange und die niederländische Gewerkschaft FNV berichtet, dass von 15.000 Stellen 1.500 - vor allem solche, für die geringere Qualifikationen erforderlich sind - als Folge der Digitalisierung im Rechtswesen gestrichen wurden.

Diese Umstrukturierungen finden zu einer Zeit statt, in der die Sparpolitik sich immer noch auswirkt,

und in der einige Regierungen immer noch viele Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst streichen. Die Regierung von Präsident Macron plant, die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Frankreich bis 2022 um 120.000 zu verringern, während in GB aufgrund tiefgreifender und anhaltender Sparmaßnahmen schon hunderttausende von Stellen in Behörden - vor allem auf örtlicher Ebene - gestrichen wurden.



Foto: Mark Bollhorst

Aber es gibt auch Aspekte der Digitalisierung, die sich potentiell positiv auswirken können. Zum Beispiel könnten einige der am stärksten standardisierten und sich ständig wiederholenden Tätigkeiten von Maschinen übernommen werden. Außerdem können im Zuge der Schaffung digitaler Arbeitsplätze neue Formen der Arbeit entstehen. Entscheidend ist, ob die Gewerkschaften das Zustandekommen solcher

positiver Ergebnisse sicherstellen können dadurch, dass sie versuchen, den Prozess des Stellenabbaus und der Schaffung neuer Stellen zu regulieren, und ob sie Einfluss auf die Inhalte der neuen Tätigkeiten ausüben können und dafür sorgen können, dass die für die effiziente Ausführung dieser neuen Tätigkeiten nötigen Qualifizierungsmöglichkeiten angeboten werden.

Diese Fragen standen im Zentrum der Beratungen, die vom 26. bis 27. Juni in Berlin stattfanden und an denen 55 Vertreter von 35 Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes aus 15 Ländern sowie der EU-Ebene teilnahmen. Die Konferenz wurde vom Europäischen Gewerkschaftsverband für den Öffentlichen Dienst (EGÖD), ver.di (der deutschen Gewerkschaft für den öffentlichen Dienst und der größten Arbeitnehmervertretung in diesem Bereich) sowie der Friedrich-Ebert-Stiftung gemeinsam organisiert.

Information beschaffen, Vereinbarungen verhandeln

Der für die Gewerkschaften wichtigste Weg, um sicherzustellen, dass sie das Beste aus der Digitalisierung machen und ihre Mitglieder schützen, sind die Tarifverhandlungen. Hier kann versucht werden, viele der Probleme, die im Zusammenhang mit der Digitalisierung entstehen - seien es Auswirkungen auf die Einkommen, die Arbeitszeiten, die Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben oder Fragen von Gesundheits- und Arbeitsschutz (zum Beispiel psychosoziale Risiken) - zu regeln.

Der bisher größte Erfolg in dieser Hinsicht ist ein dreiseitiges Abkommen, das die norwegische Gewerkschaft für den öffentlichen Dienst Fagforbundet mit der Regierung und dem Verband der örtlichen öffentlichen Arbeitgeber verhandelte. Nina Monsen vom Fagforbundet berichtete über einige inhaltliche Punkte dieser Vereinbarung, in der sich die Parteien verpflichten, in einen sozialen Dialog miteinander zu treten und Schlüsselfragen wie Weiterbildung und die Entwicklung neuer Arbeitsmethoden gemeinsam zu behandeln. In der Praxis bedeutet das zum Beispiel, dass die Gewerkschaft in einer Steuerungsgruppe für das Gesundheitswesen, die sich mit den Erfordernissen hinsichtlich Weiterbildung und mit der Einführung neuer Anwendungen befassen wird, vertreten sein wird.



Nina Monsen

Foto: Mark Bollhorst

Colenzo-Jarrett Thorpe von Unite bot eine Zusammenfassung des Inhalts des [draft of a new technology agreement](#) (Entwurf einer Vereinbarung über neue Technologien) für die sich die Gewerkschaft als Teil einer umfassenderen Kampagne zur Einschätzung der Auswirkungen der Digitalisierung auf alle Branchen, in denen sie aktiv ist, einsetzt. In diesem Vereinbarungsentwurf werden viele Themen behandelt, darunter Qualifikation, Gesundheits- und



Colenzo-Jarret Thorpe

Foto: Mark Bollhorst

Arbeitsschutz, Arbeitszeit, Kontrolle und Überwachung, und es wird darin vorgeschlagen, die Verhandlungsstruktur anzupassen, um den im Zuge der Digitalisierung entstehenden Anforderungen gerecht zu werden.

Dieses Thema wurde in Italien angesprochen und Nicoletta Grieco von der Gewerkschaft für den öffentlichen Dienst FP-CGIL berichtete, dass die Gewerkschaften und die Arbeitgeber im Zuge der jüngsten Tarifverhandlungen vereinbarten, eine gemeinsame Kommission einzurichten, die sich mit Innovation befassen soll und Fragen im Zusammenhang mit Smarter Arbeit und der Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben, Wohlbefinden und Arbeits- und Gesundheitsschutz, Vermeidung psychosozialer Risiken und auf die Berufstätigkeit zurückzuführenden Stress und Burnout behandeln soll.

Eine weitere Herausforderung für die Gewerkschaften besteht darin, dass sie versuchen müssen, Einfluss auf die Veränderungsprozesse auszuüben, bevor Schlüsselentscheidungen zur Digitalisierung umgesetzt werden. Die Ausübung des Rechtes auf Information und Mitsprache ist in dieser Hinsicht von größter Bedeutung, denn nur so haben die Gewerkschaften die Chance, von möglichen Veränderungen zu erfahren, bevor sie stattfinden, und im Idealfall sogar, bevor die entscheidenden Beschlüsse dazu gefasst werden.

2017 vereinbarte der Europäische Betriebsrat (EBR) des multinationalen Versorgungsunternehmens ENGIE, eine 20 Mitglieder umfassende Arbeitsgruppe zur Digitalisierung einzusetzen, die die technische Innovation aus der Sicht sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer analysieren sollte. Allerdings dominierten in dieser Arbeitsgruppe die Vertreter des Arbeitgebers. Ein Beratungsunternehmen führte Befragungen und Untersuchungen durch und erarbeitete eine Reihe von Empfehlungen. Unter den Schlussfolgerungen sind drei Punkte als besonders wichtig hervorzuheben: die Notwendigkeit, vorausschauend zu arbeiten und Informationen auszutauschen; die Bereitstellung von Möglichkeiten für lebenslanges Lernen, damit keine Beschäftigten aufgrund fehlender digitaler Fähigkeiten zurückgelassen werden, und die Sicherstellung von Aufstiegsmöglichkeiten für die Mitarbeiter.

Auch auf strategischer Ebene müssen die Gewerkschaften aktiv werden und Henning Lühr vom IT-Planungsrat in Deutschland erläuterte, wie das in Deutschland funktioniert, wo sich der Planungsrat mit Gewerkschaften und Arbeitgebern berät. Eine der größten Herausforderungen im öffentlichen Dienst ist die Dezentralisierung der deutschen Behörden. Die Aufteilung in 16 Bundesländer und 13.000 Gemeinden führt dazu, dass es im Umgang mit der Digitalisierung viele verschiedene Ansätze gibt. Dies steht im Kontrast zu den begrenzteren und stärker zentralisierten Ansätzen in Ländern wie Dänemark.



Henning Lühr

Foto: Mark Bollhorst

Umgang mit Risiken hinsichtlich Arbeits- und Gesundheitsschutz

Sowohl der Prozess der Digitalisierung als auch seine Ergebnisse können tiefgreifende Auswirkungen auf die Beschäftigten haben. Umstrukturierungen können mit starken Belastungen verbunden sein, wenn die Arbeitnehmer nicht sicher sind, ob sie ihre Arbeitsplätze behalten werden, oder wenn sich die Inhalte ihrer Tätigkeit stark verändern.

Die im Auftrag des EGÖD von dem in Brüssel ansässigen Forschungsinstitut OSE durchgeführte Untersuchung machte deutlich, dass die Beschäftigten im öffentlichen Dienst vor allem Befürchtungen hegen hinsichtlich einer möglichen Intensivierung der Arbeit, der Überwachung der Arbeit und der Beschäftigten, leistungsorientierter Führung, Verlust oder Standardisierung sozialer Beziehungen und Auswirkungen auf die geistige Gesundheit.



Mikael Ruukel

Foto: Mark Bollhorst

Mikael Ruukel von der schwedischen Gewerkschaft Vision betonte wie wichtig es ist, dass die Arbeitnehmer Einfluss auf die Einführung und die Weiterentwicklung von Computersystemen haben. Eine Studie zeigte, dass dort, wo die Mitarbeiter keinen solchen Einfluss hatten, 55 Prozent der Beschäftigten der Meinung waren, dass ihr IT-System den Stress und die Störungen bei der Arbeit verringerte. Diese Zahl liegt signifikant unter der von 78 Prozent der Beschäftigten dort, wo die Mitarbeiter diesen Einfluss hatten.

Vision hat gemeinsam mit anderen Gewerkschaften im Bereich der Behörden eng mit dem Verband der öffentlichen Arbeitgeber SALAR zusammengearbeitet, um sicherzustellen, dass Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes angemessen behandelt werden. Sie haben eine Organisation für ein »gesundes Arbeitsleben« (Sunt Arbetsliv) geschaffen, um gute Bedingungen im Arbeitsumfeld zu fördern.

Arbeitszeit und Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben

Ein großes Problem im Zusammenhang mit der Digitalisierung ist, dass die Arbeitgeber erwarten, dass die Mitarbeiter ständig online sind. Dieses Problem wurde schon von einigen Arbeitgebern und auch von der französischen Regierung erkannt. Diese führte das gesetzliche Recht auf Nichterreichbarkeit ein, berichteten Annick Fayard und Alain Parisot von der UNSA.



Annick Fayard, Alain Parisot

Foto: Mark Bollhorst

Überwachung

Die Verwendung digitaler Werkzeuge zur Überwachung der Bewegungen der Mitarbeiter, ihrer Pausen und Leistung bereitete den Gewerkschaften schon geraume Zeit erhebliche Sorgen. Für Massimo Cenciotti von der Gewerkschaft FP-CGIL könnte eine verstärkte Überwachung in der Abfallwirtschaft von Vorteil sein. Man könnte sie nutzen, um die Entsorgung von Gefahrenstoffen überwachen bzw. mit ihrer Hilfe kriminelle Handlungen feststellen - beides große Probleme in dieser Branche. Allerdings ist auch die Frage danach zu stellen, in welchem Maße diese Systeme genutzt werden, um die Mitarbeiter im Auge zu behalten, ihren Aufenthaltsort festzustellen und Informationen über ihre Arbeitsleistung zu erfassen. Cenciotti betonte die Notwendigkeit, dieses Problem auch in Tarifverträgen zu behandeln, zum Beispiel indem sichergestellt wird, dass nur bestimmte, von den Sozialpartnern vereinbarte Orte überwacht werden dürfen, und die Verwendung von Kameras in Fahrzeugen sowie die Verwendung von Daten, die von den Wearables der Mitarbeiter erzeugt werden, reguliert wird.

Kampf um Gleichstellung

Den Gewerkschaften ist bewusst, dass die Digitalisierung Gefahren für die Gleichstellung von Männern und Frauen mit sich bringen kann, insbesondere weil die IT-Berufe stark von Männern dominiert sind. Dem muss mit Hilfe von Schulungen für Frauen begegnet werden. Wie Zita Holbourne von der britischen Gewerkschaft PCS betonte, gibt es jedoch auch Hinweise darauf, dass die Digitalisierung negative Auswirkungen auf farbige Mitarbeiter und Angehörige ethnischer Minderheiten hat.



Zita Holbourne

Foto: Mark Bollhorst

Investitionen sicherstellen

Wenn die Behörden die Digitalisierung vor allem als Chance betrachten, Kosten zu reduzieren, besteht das Risiko, dass sie zu wenig in neue Leistungsangebote und Prozesse investieren. Das gefährdet nicht nur die Qualität der Leistungen, sondern auch die Arbeitsbedingungen, denn die Mitarbeiter werden so gezwungen, mit nicht richtig funktionierenden Systemen und dabei zunehmender Arbeitsbelastung und zunehmendem Druck zurechtzukommen.

Die Gefahren der Auslagerung von Aufgaben

Die Digitalisierung kann mit einem verstärkten Bestreben der Behörden verbunden sein, sich an den privaten Sektor zu wenden, um Veränderungen durchzuführen. Dies ist mit einer Reihe wichtiger Probleme verbunden, darunter die althergebrachten Sorgen der Gewerkschaften wegen drohender Verluste von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsqualität, die bei der Verlagerung von Leistungen vom öffentlichen auf den privaten Sektor auftreten. Diese Prozesse können jedoch auch aus der Sicht der Nutzer und Bürger problematisch sein, wenn die Datenschutzmaßnahmen unzureichend sind - insbesondere dann, wenn die Leistungen aus dem Ausland erbracht werden.

Es gab Fälle sowohl in Norwegen als auch in Schweden, wo solche Auslagerungen zu großen Problemen führten. Die Daten von drei Millionen Patienten gerieten in falsche Hände, weil eine regionale Gesundheitsbehörde ihr IT- und Kommunikationssystem auslagerte - entgegen der Empfehlung des Fagforbundet, dies nicht zu tun.

Verlust persönlicher Kontakte

Mit der Digitalisierung des öffentlichen Dienstes ist auch das Problem des Verlustes persönlicher Kontakte und des Umgangs mit schutzbedürftigen Personen verbunden. Die Behörden sollten sich der Gefahr bewusst sein, dass bestimmte Gruppen möglicherweise mit der Entwicklung nicht Schritt halten können - zum Beispiel Senioren oder Personen, die nicht über die für die Nutzung des Internets und elektronischer Geräte nötigen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen, oder Migranten, die die Landessprache nicht oder nur unzureichend beherrschen.

Das Fehlen persönlicher Beziehungen kann jedoch auch bei der Digitalisierung von Leistungen, bei denen es auf das Ermessen und die Beratung der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes ankommt, problematisch sein. Falls der Zugang zu bestimmten Leistungen über ein automatisches System erfolgt, bei dem Entscheidungen aufgrund von Algorithmen gefällt werden, wird der menschliche Einfluss eingeschränkt. Kann man diesen automatischen Entscheidungsprozess prüfen und ändern?



Maria Östberg Svanelind
Foto: Mark Bollhorst

Maria Östberg Svanelind vom schwedischen Akademikerförbundet SSR sagte, dass Sozialarbeiter in Schweden ihre Stellungen kündigen, weil sie das Gefühl haben, dass Entscheidungen über soziale Unterstützung völlig automatisiert wären und Einschätzungen von Fachleuten nicht mehr berücksichtigt würden. Peter Raben von der dänischen Gewerkschaft HK berichtete Ähnliches über die eingeschränkten Einflussmöglichkeiten von Fallbearbeitern und weniger persönliche Kontakte, was bei der Bearbeitung sensibler Fragen, zum Beispiel in der Kinderfürsorge, problematisch sein kann.

Henning Lühr ging sogar noch weiter und gab seiner Sorge Ausdruck, dass die zunehmende Verwendung von Algorithmen dazu führen könnte, dass Entscheidungen auf politischer Grundlage durch solche nach rein technischen Gesichtspunkten abgelöst werden könnten.

Weiteres Vorgehen auf nationaler und europäischer Ebene

Die Empfehlungen für die weitere Tätigkeit des EGÖD umfassten unter anderem folgende:

- Nutzung von Tarifverhandlungen und sozialem Dialog für die Entwicklung von Rahmenbedingungen für die Digitalisierung des öffentlichen Dienstes, die sich mit den Themen Gesundheits- und Arbeitsschutz sowie den Arbeitsbedingungen befassen;
- Entwicklung von Modellen für Tarifverhandlungen und Schulungen, um die Gewerkschaften auf allen Ebenen darin zu unterstützen, die Einführung neuer Technologien am Arbeitsplatz zu regulieren und mögliche nachteilige Auswirkungen vorherzusehen;
- Sicherstellen, dass die Digitalisierung eindeutig als eine Form der Umstrukturierung anerkannt wird, die mit tiefgreifenden Folgen verbunden sein kann;
- Erstellung einer Übersicht über Studien zu den Auswirkungen der Digitalisierung;
- Schaffung eines geregelten Prozesses für die Einschätzung der Auswirkungen der Digitalisierung;
- Festlegen eines Verfahrens zur Beobachtung der Veränderungen von Tätigkeiten und Arbeitsstellen;
- Veröffentlichung einer Bibliografie von Studien und Analysen zu den Risiken für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie deren Schutz für Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes bei organisatorischen Veränderungen und Umstrukturierungen;
- Ansprechen der Notwendigkeit eines sozialen Dialogs zur Digitalisierung im Zusammenhang mit dem Europäischen Sozialen Dialog;
- Fortsetzung des Austausches über erfolgreiche Aktivitäten unter den Gewerkschaften;
- Fortsetzung der Forschungstätigkeit dazu, wie die Digitalisierung und ihre Auswirkungen auf Unternehmensstrategien effektiv durch europäische Betriebsräte diskutiert werden können.



Foto: Mark Bollhorst

Links zu den Präsentationen

- Über die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigungsqualität im öffentlichen Dienst in Europa - Beschäftigte von Reinigungsdiensten und Arbeitsvermittlungen, [Abschlussbericht](#) von OSE für den EGÖD
- Über die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigungsqualität im öffentlichen Dienst in Europa - Beschäftigte von Reinigungsdiensten und Arbeitsvermittlungen, [Anhänge](#)
- La transformation numérique dans la fonction publique en France, [présentation de Annick Fayard et Alain Parisot, UNSA Fonction publique, France](#)
- Wie Gewerkschaften Tarifverhandlungen nutzen können, um die Arbeitsbedingungen im Rahmen der digitalen Umgestaltung des öffentlichen Dienstes zu erhalten und zu verbessern; die Erfahrungen Italiens hinsichtlich der Tarifverhandlungen und die Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog für zentrale Verwaltungen [Präsentation von Nicoletta Grieco, FP-CGIL, Italien](#)
- Nein zu Sparmaßnahmen, nein zu Rassismus, [Vortrag](#) und [Folien von Zita Holbourne, PCS, GB](#)
- Kampagne für den Entwurf einer Vereinbarung zu neuen Technologien [Präsentation von Colenzo Jarrett-Thorpe, Unite The Union, GB](#)
- Dreiseitige Zusammenarbeit und Digitalisierung in Norwegen, [Präsentation von Nina Monsen, Fagforbundet, Norwegen](#)
- Dreiseitige Zusammenarbeit und Digitalisierung in Norwegen, [Zusammenfassung der Präsentation von Nina Monsen, Fagforbundet, Norwegen](#)
- Auswirkungen der Digitalisierung auf die Qualität der Beschäftigung im öffentlichen Dienst *Reinigungsdienste und öffentliche Arbeitsvermittlungen*, [Präsentation von R. Peña-Casas, D. Ghailani & S. Coster, European social observatory – OSE](#)
- Dänemark: Digitalisierungsbereite Gesetzgebung, [Präsentation von Peter Raben, HK/Stat, Dänemark](#)
- »IT-Sicherheitsinspektionen« und das digitale Arbeitsumfeld, [Präsentation von Mikael Ruukel, Vision, Schweden](#)