

BETRIEBS- UND DIENSTVEREINBARUNGEN

Nr. 031 · Mai 2023 · Hans-Böckler-Stiftung

IT-RAHMENVEREINBARUNG ALS BAUKASTENSYSTEM (2023)

Portrait über standardisierte Verhandlungsprozesse der IT-Mitbestimmung in der Freien und Hansestadt Hamburg

Holger Bargmann

www.betriebsvereinbarung.de

Darum geht es:

Die Zahl der Neueinführungen von IT-Systemen nimmt stetig zu. Der damit verbundene Aufwand für das Verhandeln von betrieblichen Vereinbarungen löste bei den beteiligten Gewerkschaften eine strategische Neuorientierung aus: hin zu verkürzten Mitbestimmungsprozessen verbunden mit standardisierten Vereinbarungstextbausteinen. Die auf dieser Grundlage 2018 abgeschlossene IT-Rahmenvereinbarung der Freien Hansestadt Hamburg (FHH) setzt sich zusammen aus einer Absichtserklärung, einem Teil 1 mit den Grundsätzen für den Einführungsprozess und Teil 2 mit einem Baukasten an vorvereinbarten Textbausteinen für die sogenannten Produktivvereinbarungen (in Abgrenzung zu den in der FHH davon getrennten Einführungsvereinbarungen). Dies ermöglicht bei frühzeitiger Beteiligung der Interessenvertretung, sich in Verhandlungen auf Besonderheiten und wenige kritische Punkte einzelner IT-Systeme zu fokussieren und sie in Anlagen zu regeln.

Wir portraituren, wie betriebliche Vereinbarungen umgesetzt werden, und fragen nach den Hintergründen ihres Entstehens. Hierzu kommen Betriebs- und Personalrätinnen und -räte zu Wort, ebenso wie ihre Kolleginnen und Kollegen aus den Gewerkschaften.

Kontakt

Ansprechpartner/in für dieses Portrait: Nils Werner
betriebsvereinbarung@boeckler.de



Die Freie und Hansestadt Hamburg als Stadtstaat ist eine Einheitskommune. Das heißt, sie ist sowohl Stadt als auch Bundesland. Bei der Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Dienststellen und Behörden gibt es keine strikte offizielle Trennung von Kommunal- und Landesaufgaben. Rund 70.000 Beschäftigte verteilen sich auf Fachbehörden und Bezirksämter, Landes- und Regiebetriebe, allgemeine Verwaltung, aber auch Polizei, Feuerwehr, Schulen und Hochschulen. Aus dieser komplexen Struktur resultiert eine ebenso komplexe Interessenvertretungsstruktur mit zahlreichen Personalratsgremien auf der Ebene der jeweiligen Behörden. Eine Art Dachorganisation, wie z. B. ein Hauptpersonalrat, existiert nicht. Ein Gesamtpersonalrat wurde nur für den Schulbereich gebildet. Eine Zusammenarbeit der Personalräte der Bezirksämter erfolgt im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft.

1 Ziel und Strategie

Die zunehmende, umfassende Digitalisierung aller Arbeitsprozesse erhöhte bei der Freien und Hansestadt Hamburg – wie in privatrechtlichen Unternehmen und bei anderen Arbeitgebern auch – den Aufwand für die damit verbundenen Beteiligungs- und Mitbestimmungsprozesse erheblich. Ob Information, Dialog, Begleitung etc.: Der Aufwand für die Mitbestimmungsparteien bei der Einführung neuer IT-Systeme lässt sich nur verringern, indem mitbestimmungsrelevante Aspekte und Anliegen frühzeitig berücksichtigt und standardisiert werden. Themen wie Software-Ergonomie, Barrierefreiheit, datenschutzkonforme Verarbeitung von Beschäftigtendaten, Anwenderqualifizierung und Arbeitsplatzausstattung sind möglichst früh und vor dem formalen Mitbestimmungsverfahren in den IT-Projekten mitzudenken und zu berücksichtigen. Angestrebt wird dabei, die Personalräte rechtzeitig in die IT-Planungs- und Einführungsprozesse einzubinden und gleichzeitig den Aufwand für das Erarbeiten und Verhandeln von Vereinbarungsformulierungen deutlich zu verringern. Werden die Anliegen der Beschäftigten möglichst frühzeitig in den IT-Projekten berücksichtigt, reduziert das am Ende im formalen Verhandlungsprozess die Notwendigkeit, über Formulierungen in Vereinbarungstexten zu diskutieren.



„Ständige Wiederholungen von Formulierungen und Themen wie z. B. Leistungs- und Verhaltenskontrolle, Datenschutz, Ergonomie, Barrierefreiheit haben ohnehin meist lediglich deklarativen statt verbindlichen Charakter. Und darüber wurde früher in teilweise zähen Verhandlungen gestritten. Wir wollten uns demgegenüber nur noch mit den wenigen strittigen Punkten beschäftigen und diese in den Anlagen regeln.“ – Rainer Callsen, Referent der Arbeitsgemeinschaften der Personalräte der Bezirksämter der Freien und Hansestadt Hamburg



Das Hamburgische Personalvertretungsgesetz (HmbPersVG) garantiert in § 93 die Mitsprache der gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen: „In den Fällen, in denen das Recht des Personalrats auf Mitbestimmung durch eine allgemeine Regelung der obersten Dienstbehörde eingeschränkt ist oder eingeschränkt werden soll, ist die allgemeine Regelung mit den Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und Berufsverbände verbindlich zu vereinbaren.“ (§ 93 Ziff. 1 HmbPersVG)

Demnach sind nicht die Personalräte, sondern die Gewerkschaften Träger des Mitbestimmungsprozesses. Diese Regelung greift bei der Einführung von IT-Systemen immer dann, wenn Software behörden- bzw. dienststellenübergreifend eingesetzt werden soll – also bei den meisten Verfahren. Die IT-Rahmenvereinbarung wurde aufgrund dieser Besonderheit des HmbPersVG seitens der Arbeitnehmervertretungen unterschrieben vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und dem Beamtenbund und Tarifunion (dbb). Die fachlichen Verhandlungen führten DGB, dbb und ver.di gemeinsam mit einer Personalrats-Kommission (= keine gesetzliche, sondern eine gewerkschaftlich initiierte Institution; der Beamtenbund hat ein eigenes Gremium). Die weiteren im öffentlichen Dienst vertretenen Gewerkschaften, wie z. B. die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) sowie die Gewerkschaft der Polizei (GdP), beteiligten sich im Rahmen des DGB-internen Abstimmungsprozesses. Die Sonderrolle der Gewerkschaften aufgrund der sogenannten 93er-Regel (§ 93 HmbPersVG, → Info) führt zu einer komplexen Verhandlungsstruktur, aber auch zu einer starken Rolle ihrer Spitzenorganisationen. Der Abstimmungsbedarf ist hoch, da die Verhandlungskommissionen abhängig von den Inhalten des jeweiligen IT-Systems stets neu besetzt werden müssen. Das Interesse der lokalen Personalratsgremien ist dabei unterschiedlich ausgeprägt. Bei Themen, die eher leidenschaftlich verfolgt werden, kann die Verhandlungskommission vergleichsweise groß werden. Andererseits stärkt das zentralistische Modell (= Verhandlung durch die Tarifparteien statt durch die Betriebsparteien) die Verhandlungsmacht und Durchsetzungsfähigkeit der Interessenvertretung der Arbeitnehmenden. Denn die Gewerkschaften verfügen so über eine größere Unabhängigkeit gegenüber der Dienststelle als Arbeitgeberin und können im Zweifel auch leichter an die Öffentlichkeit gehen. Dieses Modell befürworten auch die Personalratsgremien, da ihnen auf diese Weise Kompetenz und Unterstützung zur Verfügung stehen.

Mit der neuen IT-Rahmenvereinbarung verfolgten die Interessenvertretungen wichtige Ziele: Mitbestimmungsprozesse vereinfachen und standardisieren, um eine frühzeitige Beteiligung der Personalräte sicherzustellen; den Dialog mit den zuständigen Fachabteilungen pflegen; Einfluss auf die IT-Verfahren sowie auf die Rahmenbedingungen gewinnen und sichern. Kurz: Es ging darum, rechtzeitig maßgeblich Einfluss auszuüben, statt über die immer gleichen Formulierungen in Vereinbarungstexten zu streiten.

Diese eher pragmatischen Ziele wurden eingebettet in den Kontext grundlegender Strategien und Politik der FHH, vor allem ausdrücklich in die Strategien zur „Digitalen Stadt“ und „Digitalen Verwaltung“, die insgesamt zu einem Kulturwandel beitragen sollen. Freilich kann eine einzelne IT-Rahmenvereinbarung nicht unmittelbar als Beitrag zur Umsetzung derart umfassender Konzepte betrachtet werden (zumal sie selbst der alltäglichen Umsetzung bedarf); aber als ein förderlicher Baustein unter vielen anderen durchaus. Solche Formulierungen zur Strategie einer Verwaltungsmodernisierung bleiben in der Realität häufig bloße Absichtserklärungen und entsprechen mitunter nicht der Realität. Die Interessenvertretungen sehen sich in einer steten Auseinandersetzung darum, ihre legitime Beteiligung und Einflussnahme auf diese Prozesse zu wahren.

Obwohl diese Ziele – zumindest das Verkürzen der Verhandlungen und das Rückgreifen auf vorvereinbarte Textbausteine – auch auf Dienststellenseite im Grunde nicht als kontrovers gelten, war die Gegenliebe während des langwierigen Verhandlungsprozesses zu dieser IT-Rahmenvereinbarung keineswegs so ausgeprägt, wie erwartet. Die Verhandlungen zwischen Personalamt, Vertreterinnen und Vertretern der Gewerkschaften (DGB, dbb, ver.di), Mitgliedern verschiedener Personalräte und einem externen Berater zogen sich über mehrere Jahre, ohne dass einzelne Regelungsinhalte an sich konfliktuell waren.



„Die Bereitschaft der anderen Seite war mäßig. Sie musste manchmal zum Jagen getragen werden. Der Bindungswille fehlte, lieber wollte man jedes Mal neu verhandeln. Und die materielle Arbeit findet ohnehin woanders statt, nämlich in den Fachabteilungen.“ – Rainer Callsen, Referent der Arbeitsgemeinschaften der Personalräte der Bezirksämter der Freien und Hansestadt Hamburg

Die Auseinandersetzungen drehten sich nicht um die Standardisierung von Textbausteinen an sich, nicht um den Grad der Verbindlichkeit und die „Härte“ der einzelnen Formulierungen; sie drehten sich im Hintergrund um die Gestaltungsmacht und die Festlegung der für die Mitbestimmung zuständigen Gremien. Die Dienststelle versuchte, vor allem bei Pilotprojekten die Mitbestimmungsverfahren mit den örtlichen Personalräten zu organisieren, obwohl eigentlich die zentralen Verhandlungsebenen zu beteiligen waren. Darüber hinaus erschwerend, zog sie regelmäßig schwächere Formulierungen aus bestehenden Vereinbarungen als Muster für neue Vereinbarungen heran – insbesondere solche, die aufgrund geringerer Betroffenheit der Beschäftigten ursprünglich mit geringerer Priorität und Intensität verhandelt worden waren. Kurz: Diese schwächeren Formulierungen sollten nach Vorstellung der Dienststelle als Maßstab gelten für Vereinbarungen mit höherer Betroffenheit der Beschäftigten. Dieses Problem des Ausspielens schwächerer gegenüber stärkeren Formulierungen wurde mit den Standardformulierungen in den vereinbarten Textbausteinen gelöst.

Ein weiteres Problem vor Abschluss der IT-Rahmenvereinbarung: Eine Verhandlungskultur zwischen den Mitbestimmungsträgern setzt ein Mindestmaß an personeller Kontinuität auf beiden Seiten voraus. Diese Voraussetzung ist in der FHH nicht immer gegeben. Abhängig von den jeweiligen Zuständigkeiten und originären Verantwortlichkeiten wechseln je nach Mitbestimmungsgegenstand die Verhandlungsführenden, so dass nicht immer auf den Konsens aus vorausgehenden Vereinbarungen aufgebaut werden kann.

2 Die konkrete Vereinbarung

Die mit Wirkung zum 1.1.2019 abgeschlossene IT-Rahmenvereinbarung umfasst drei Dokumente: a) eine Absichtserklärung b) Teil 1: Grundsätze zur IT-Mitbestimmung c) Teil 2: Standardformulierungen zu grundlegenden Regelungsgegenständen, wie sie typischerweise im Kontext von IT-Vereinbarungen anzutreffen sind.

Die gemeinsame Absichtserklärung des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg und der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften stellt die IT-Rahmenvereinbarung allgemein in den Kontext der Digitalisierung. Sie weist auf die damit verbundenen Veränderungen von Arbeitsabläufen und Arbeitsweisen der Beschäftigten hin. Die digitale Transformation sei nur proaktiv erfolgreich zu gestalten mit einer umfassenden Beteiligung der Beschäftigten und ihren Interessenvertretungen. Die Beschäftigten spielen eine wichtige (Doppel-)Rolle: Sie sind Betroffene und Träger des Veränderungsprozesses zugleich. Ihre Akzeptanz gilt als Grundvoraussetzung für die Bewältigung des Wandels. Ausdrücklich als Auswahlkriterien für IT-Systeme genannt werden die Barrierefreiheit sowie die Gebrauchstauglichkeit (Usability) – Kriterien aus Sicht der System-Anwendenden und -Nutzenden. Diese Absichtserklärung trägt zum einen den Charakter einer Selbstverpflichtung auf Ziele, Kriterien und Vorgehensweisen; zum anderen einer Präambel, insoweit sie zu lesen ist als Wille der vertragschließenden Parteien und damit relevant wird für die juristische Auslegung der Rahmenvereinbarung.

Präambel-Charakter trägt auch Teil 1 der IT-Rahmenvereinbarung: Er präzisiert die Grundsätze für die Einführung von IT-Systemen. Diese beziehen sich auf die Einhaltung der Datenschutzvorschriften und den Schutz der Beschäftigten vor unzulässigen Leistungs- und Verhaltenskontrollen, auf die Qualifizierung der Anwendenden und die Auswirkungen der einzuführenden IT-Systeme auf die erforderliche Ausstattung und Ausgestaltung der Arbeitsplätze. Wiederum prominent Bezug genommen wird auf die Kriterien Barrierefreiheit und Gebrauchstauglichkeit. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf gültige Normen und den allgemeinen – nicht den neuesten – Stand der Technik als Referenz. Die Grundsätze sind bei allen Einführungsprozessen von IT-Verfahren anzuwenden, also nicht nur bei den übergreifenden IT-Systemen, die von den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften geregelt werden, sondern auch bei den Verfahren, die eine einzelne Behörde bzw. Dienststelle betreffen und von den lokal zuständigen Personalräten zu regeln sind. Konkretisiert werden die Grundsätze in speziellen Richtlinien,

die nicht mitbestimmt sind, sondern als Vorgabe der Verwaltung erlassen und mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften lediglich „beraten“ werden. Letzteres gilt insbesondere für die technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Umsetzung der Grundsätze und deren Weiterentwicklung.



„Ziel war dabei immer, möglichst früh Einfluss auf die konkreten IT-Projekte zu nehmen und die den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften wichtigen Themen früh in den Projektplanungen zu verankern.“ – Olaf Schwede, Abteilungsleiter Öffentlicher Dienst/Beamte/Mitbestimmung, DGB Bezirk Nord

Explizit verwiesen wird auf die Mitgeltung der „Projektgrundsätze der Freien und Hansestadt Hamburg“ und auf die „Verwaltungsvorschrift IT-Projekte“. Abschließend wird geregelt: Die Standardformulierungen in Teil 2 der IT-Rahmenvereinbarung stellen noch keine gültige und abgeschlossene Vereinbarung dar, sondern dienen als Grundlage und Textbausteine für alle zukünftig durch die Spitzenorganisationen abzuschließenden Vereinbarungen (vielfach orientieren sich auch Personalratsgremien für lokale Dienstvereinbarungen an Texten der Rahmenvereinbarung). Damit ersetzt die IT-Rahmenvereinbarung keine einzige Produktivvereinbarung. Konkrete Besonderheiten eines einzuführenden IT-Systems werden in Anlagen geregelt. Änderungen der Standardformulierungen oder Abweichungen davon sind nur zulässig, wenn dies durch spezielle IT-Systeme erforderlich wird und von den Mitbestimmungsakteuren im Einzelfall verhandelt wurde.

Aus dieser Regelung wird deutlich: Bei der IT-Rahmenvereinbarung der FHH handelt es sich nicht um eine klassische Rahmenvereinbarung. Die Pointe: Die Standardformulierungen dienen quasi als Baukasten im Sinne eines Auswahlmenüs. Sie können als Textbausteine für Vereinbarungen herangezogen und kompiliert werden – beliebig (im Sinne von Entscheidungsfreiheit der jeweiligen Verhandlungspartner) und bedarfsorientiert (im Sinne von passgenau zum jeweiligen IT-System). Allerdings erfordert dadurch jedes neue IT-System eine eigenständige Regelung, anders als bei klassischen Rahmenvereinbarungen, die für Systeme mit geringer Komplexität bereits als fertige Regelung fungieren.



„Die Grundvereinbarung wird erstellt mit Copy und Paste. Die Musik spielt in den Anlagen, in denen wir z. B. Rollen und Berechtigungen konkret festlegen. Bei den Verhandlungen legen wir den Fokus auf die speziellen Regelungen in den Anlagen.“ – Rainer Callsen, Referent der Arbeitsgemeinschaften der Personalräte der Bezirksämter der Freien und Hansestadt Hamburg

In der Freien und Hansestadt Hamburg wird grundsätzlich unterschieden zwischen einer *Einführungsvereinbarung* über den IT-Entwicklungs- und IT-

Einführungsprozess und einer *Produktivvereinbarung* über die Nutzung eines IT-Systems. Teil 1 der IT-Rahmenvereinbarung (Grundsätze der IT-Mitbestimmung) ist aus Sicht der Gewerkschaften hochrelevant, da er dazu beiträgt, dass frühzeitig Belegschaftsinteressen berücksichtigt und Mitbestimmungsakteure einbezogen werden.

Die Textbausteine in Teil 2 der IT-Rahmenvereinbarung tragen die Überschrift „Standardformulierungen (Produktivvereinbarungen)“. Sie sind tabellarisch aufgebaut und gliedern sich in folgende inhaltliche Abschnitte:

- 1) Gegenstand der Vereinbarung
- 2) Geltungsbereich
- 3) Ergonomie und Arbeitsplatzgestaltung
- 4) Arbeitsplatz und Einkommenssicherung
- 5) Datenschutz, Schutz vor Leistungs- und Verhaltenskontrolle
- 6) Qualifizierung der Anwender und Anwenderinnen
- 7) Organisation und Ablauf
- 8) Evaluation des Betriebs unter Beteiligung der Spitzenorganisationen
- 9) Verfahren bei Änderungen
- 10) Schlussbestimmungen

Die einzelnen Formulierungen sind notwendigerweise recht allgemein gehalten und in ihrer Art weder neu noch originär. Das ergibt sich größtenteils daraus, dass sie sich nicht auf ein konkretes IT-System beziehen. Darüber hinaus sind die meisten Textbausteine deklaratorischer Natur, das heißt: Sie verweisen auf Gesetze (z. B. DSGVO, Arbeitsschutzgesetz, Beamtenrecht), Verordnungen (z. B. Arbeitsstättenverordnung), Tarifverträge (z. B. zum Rationalisierungsschutz) und sonstige Regelungen (z. B. DIN-Normen) und sichern deren Einhaltung mehr oder minder pauschal zu. Der deklaratorische Charakter lässt stets die Frage nach dem Wie – den operationalen Ausführungsbestimmungen – offen. Diese Um- und Übersetzung der allgemeinen Regelungen in die spezifische Ausgestaltung eines IT-Systems mit konkret-verbindlichem Charakter, mit Leitplanken und prüfbareren Nutzungsregeln, bleibt den Verhandlungen zu den Anlagen vorbehalten; bzw. soll sie auf Basis der Grundsätze aus Teil 1 bereits vor den eigentlichen Verhandlungen in den IT-Projekten erfolgen. Ein inhaltlicher Schwerpunkt wird – ebenso wie in der Absichtserklärung und Teil 1 der IT-Rahmenvereinbarung – gesetzt bei den Themen Ergonomie und Arbeitsplatzgestaltung. Dass die Berücksichtigung von Barrierefreiheit, Softwareergonomie und Nutzerfreundlichkeit in Rahmenvereinbarungen so prominent zugesichert wird und in den Verhandlungen nur selten einen Konfliktanlass darstellt, ist nicht neu. Bei der Umsetzung werden jedoch Konflikte deutlich: Bei diesen Sachverhalten klaffen regelmäßig Anspruch und Realität weit auseinander. Die komplexen IT-Systeme der Software-Marktführer von SAP bis Microsoft sind selten tatsächlich kompatibel mit den DIN-Normen zur Software-Ergonomie. Und aufgrund der Tatsache, dass es sich bei (gekaufter bzw. gemieteter) Standardsoftware um einen Anbieter- und nicht um einen Nachfragemarkt handelt, können auch große Kunden gezielte Änderungswünsche gegenüber den Anbietern kaum durchsetzen. Wesentlich leichter könnten

Ergonomiekriterien bei eigenentwickelten IT-Systemen umgesetzt werden, da hier unmittelbarer Einfluss auf den Designprozess besteht. Die FHH hat allerdings im Einklang mit generellen Trends ihre interne IT ausgedünnt und erhebliche Anteile davon an einen externen Dienstleister outsourct. Folgerichtig wird dann die IT-Strategie soweit wie möglich auf Standardsoftware ausgerichtet und Eigenentwicklungen reduziert auf Ausnahmefälle, für die es keine geeigneten Anbieter am Markt gibt. Wie die Umsetzung der IT-Rahmenvereinbarung in FHH in bemerkenswerter Weise zeigt, werden Ergonomiekriterien zunehmend besser berücksichtigt. Allerdings nicht ohne langwierige Auseinandersetzungen.



„Wir haben im Rahmen von Evaluationsprozessen feststellen müssen, dass die Barrierefreiheit nicht wirklich erfüllt wurde, auch dort, wo diese als Ausschreibungskriterium für die Beschaffung von Standardsoftware aufgenommen wurde. Aufgrund dieser Erfahrungen wurde bei unserem IT-Dienstleister ein Kompetenzzentrum für Barrierefreiheit und Softwareergonomie gebildet. Die externe Testung von zu beschaffender Software auf Barrierefreiheit und Ergonomie ist bei uns zum Standard geworden. Zudem scheint dieses Thema bei den Beschäftigten eine gewisse Mobilisierungsqualität zu gewinnen.“ – Olaf Schwede, Abteilungsleiter Öffentlicher Dienst/Beamte/Mitbestimmung, DGB Bezirk Nord



„Bei Softwareergonomie und Barrierefreiheit hat sich tatsächlich etwas getan. Die Beschäftigten wundern sich, wenn manchmal Arbeitsschritte komplizierter und umständlicher werden als vorher. Das Problembewusstsein ist bei den Beschäftigten am größten, weil die damit arbeiten müssen. Am beweglichsten sind sie [= die Dienststellen mit Arbeitgeberfunktion], wenn die Beschäftigten Druck machen über ihre direkten Vorgesetzten. Und wir können jetzt mehr externe Expertise für Gutachten einholen. Die Widerstände dagegen sind geringer geworden.“ – Rainer Callsen, Referent der Arbeitsgemeinschaften der Personalräte der Bezirksämter der Freien und Hansestadt Hamburg

Einen weiteren Schwerpunkt der Standardformulierungen bilden Organisation und Ablauf der Einführungsverfahren. In diesem Zusammenhang wird verwiesen auf die Verwaltungsvorschrift IT-Projekte: Sie ist für komplexe Projekte anzuwenden und enthält konkrete Regelungen, z. B. zur Einbeziehung der Mitbestimmungsträger, aber auch der betroffenen Beschäftigten und weiterer Interessengruppen (neudeutsch: Stakeholder). Für die Projektleitenden gilt dann eine Berichts- und Dokumentationspflicht, die auch Gegenstand einer Evaluation wird, z. B. durch den Lenkungskreis des Projekts.



„Die Infos laufen, aber die Frage ist: Wie kriege ich das Schwert der Mitbestimmung wieder scharf?“ – Rainer Callsen, Referent der Arbeitsgemeinschaften der Personalräte der Bezirksämter der

Freien und Hansestadt Hamburg

Darüber hinaus enthält der Abschnitt Organisation und Ablauf Standardformulierungen, die bei komplexen Systemen die Möglichkeit vorsehen, einen Koordinierungsausschuss zu bilden: aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung und der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften. Diese einzelfallbezogenen Ausschüsse erarbeiten nicht nur die Vereinbarungstexte, sondern begleiten das ganze Einführungsprojekt. Probleme identifizieren, Lösungsansätze entwickeln, das sind wesentliche Aufgaben dieser Ausschüsse. Die Erfahrungen mit der Umsetzung zeigen: Der Dialog zwischen den Beteiligten funktioniert, man kommt ins Gespräch. Inwieweit es dadurch auch gelingt, identifizierte Missstände abzustellen, hängt wiederum ab von den jeweils Handelnden – ist also wechselhaft.

Interessante Ansätze mit ausdrücklichem Bezug auf das Einbeziehen der Beschäftigten finden sich im Abschnitt zur Evaluation der eingeführten IT-Systeme. Sie findet nach einem bestimmten, im Einzelfall zu konkretisierenden Erfahrungszeitraum statt. Die Gegenstände der Evaluation sind konkret benannt und überwiegend beschäftigtenzentriert: Gestaltung der Arbeitsprozesse und Werkzeugcharakter der IT, Dialogoberfläche, angemessene Hardwareausstattung der Arbeitsplätze, Nutzerfreundlichkeit, Eignung der Qualifizierungsmaßnahmen. Durchgeführt wird die Evaluation anhand einer anonymisierten elektronischen Beschäftigtenbefragung. Zur Konkretisierung können ergänzende Workshops mit Beschäftigten durchgeführt werden. Die Ergebnisse werden mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften beraten. Was fehlt, sind Regelungen, wie gegebenenfalls mit einem festgestellten Handlungsbedarf umzugehen ist. Die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften werden in der Praxis an der Formulierung der Fragen beteiligt, die Ergebnisse werden gemeinsam diskutiert. Die bisher durchgeführten Evaluationen haben durchaus schon zu Veränderungen und Verbesserungen geführt, z. B. bei einem problematischen IT-Verfahren im Bereich des Sozialamts. Solche Formen der Evaluation können, geschickt und konsequent genutzt, erheblich dazu beitragen, dass Vereinbarungen nicht schon mit ihrer Unterschrift in Vergessenheit geraten. Sie eignen sich dazu, die Schere zwischen Anspruch und Realität, zwischen Rhetorik und Arbeitsalltag ein wenig zu schließen. Und schließlich führt das nachträgliche Begleiten der Projekte dazu, dass es in puncto Mitbestimmung nicht bei in einem Einmalakt bleibt – denn die IT-Systeme werden entsprechend der Evaluation angepasst und damit nachträglich geändert. Das bedeutet: Auch nach Projektabschluss üben die Beschäftigten durch ihr Feedback noch Einfluss aus. Dies bewirkt eine Mobilisierung, welche die Verhandlungsposition der Mitbestimmung insgesamt stärkt.

Die Verfahren zu Änderungen bereits eingeführter IT-Systeme beziehen sich auf Modelle aus der Zeit vor web- bzw. cloudbasierten Anwendungen;

als Software auf eigenen Servern verarbeitet wurde und Releasewechsel und Migrationen von Softwarepaketen nur in größeren Abständen erfolgten. Der FHH steht die Welle der Umstellung auf cloudbasierte IT-Systeme noch bevor, vor allem hinsichtlich SAP und Microsoft 365. Spätestens wegen deren kurzzyklischer Releasewechsel werden ergänzende Standardformulierungen für Systemänderungen erforderlich.

3 Mitbestimmung

Die Interessenvertretungsstrukturen in der Freien und Hansestadt Hamburg sind überaus komplex und unübersichtlich. Anders als in großen Konzernen mit vergleichbaren Beschäftigtenzahlen gibt es hier keine übergreifenden Gremien wie z. B. Gesamt- und Konzernbetriebsräte. Dies erschwert es, Informationen systematisch auszutauschen, Beteiligungsaktivitäten zu koordinieren und strategische Mitbestimmungskonzepte zu entwickeln. Die Bildung gesetzlich nicht verankerter Arbeitsgemeinschaften der Personalräte (Arge) für die Bezirksämter und der gewerkschaftlichen Personalräte-Kommission bei ver.di ist notwendig und hilfreich. Es bleiben jedoch Lücken durch die fehlende institutionalisierte Vernetzung z. B. mit Universitäten, Schulen und anderen Bereichen. Die Sonderrolle der Gewerkschaften als gesetzlicher Träger der originären Mitbestimmung bei übergreifenden Themen trägt erneut zu dieser Komplexität bei, erhöht aber auch das politische Gewicht der Mitbestimmung.



„Wir werden so mit Themen zugeschüttet, dass es kaum noch leistbar ist. Konkret stehen derzeit 30 IT-Einführungsprozesse zur Verhandlung an. Und Software ist nicht so kampagnenfähig wie zum Beispiel mobile Arbeit.“ – Domenico Perroni, Gewerkschaftssekretär ver.di Landesbezirk Hamburg

Problematisch für die Mitbestimmungskultur in der FHH ist die hohe Differenzierung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auf beiden Seiten der Mitbestimmungsträger. Seitens der obersten Dienstbehörde überkreuzen sich Verantwortlichkeiten: die inhaltlich-materielle der Fachabteilungen, die formalrechtliche des Personalamts. Seitens der gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen wird die Verhandlungskommission abhängig von thematischen Schwerpunkten der jeweiligen Verfahren gebildet. Damit hängen Form und Kultur der Beteiligungsprozesse erheblich von den jeweils Handelnden und damit wechselnden Personen ab sowie von deren Gewicht als Verhandlungsführende.

Die Rolle, die der Mitbestimmung zu IT-Themen innerhalb des gesamten Spektrums der Mitbestimmungsrechte zugewiesen wird, scheint auch in der FHH seltsam unbestimmt zu sein und sich faktisch eher naturwüchsig zu entwickeln. Die in der Absichtserklärung hergestellten Bezüge zur Strategie

der Digitalen Stadt (im Verhältnis zu Bürger und Öffentlichkeit) und zur Digitalen Verwaltung (im Innenverhältnis) führen dazu, dass es praktisch keinen mitbestimmungsrelevanten Sachverhalt mehr gibt, der *nicht* IT-vermittelt ist: Ob Arbeitszeit, Veränderung von Arbeitsabläufen, Kommunikation und Zusammenarbeit – nichts geht mehr ohne IT. Andererseits handelt es sich bei Digitalisierungsprozessen um ein Spezialistenthema, das einerseits erhebliches Knowhow erfordert, andererseits von vielen Betriebs- und Personalräten als ausgesprochen trocken empfunden wird. Hinzu kommt: Die formalen Mitbestimmungsrechte sind zwar weitreichend, die faktischen Gestaltungsspielräume vor allem bei gekaufter bzw. cloudbasierter Software demgegenüber recht begrenzt: meist auf Nutzungszwecke, Anwendungsgrundsätze und die Rahmenbedingungen ihres Einsatzes.

Die Mitbestimmung wird innerhalb der Personalräte-Kommission unterschiedlich intensiv und breit wahrgenommen bzw. ausgeübt. Zum einen werden die alltäglichen Mitbestimmungsthemen eher lokal bearbeitet, die IT-Themen eher auf der Ebene der Arbeitsgemeinschaft bzw. der Personalräte-Kommission. Dabei übernimmt formal ein örtlicher Personalrat im Zuständigkeitsbereich der Bezirksämter die Verhandlungen und stimmt die Ergebnisse innerhalb der Arge ab. Größere Aufmerksamkeit gilt neueren Techniken wie der Robotic Process Automation (RPA) (→ Info), die eine gewisse Verunsicherung auslösen. IT-Themen überfordern Personalräte schnell, was auch auf Dienststellenseite zu beobachten ist. Zwar können die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften in Einzelfällen auf externe Beratung zurückgreifen; diese ist jedoch nicht immer im gewünschten Umfang verfügbar und wird neuerdings zunehmend von der Arbeitgeber- bzw. Dienstherrenseite in Frage gestellt.

Die Personalräte der Hochschulen widmen sich Digitalisierungsthemen deutlich intensiver, wohl auch aufgrund vorhandener fachlicher Kompetenzen.



Bei der robotergestützten Prozessautomatisierung – englisch: Robotic Process Automation (RPA) – werden repetitive, manuelle, zeitintensive oder fehleranfällige Tätigkeiten durch sogenannte Softwareroboter (Bots) erlernt und automatisiert ausgeführt. Mehr Infos dazu bietet ein [Beispiel aus der Praxis](#).

In agilen Projektstrukturen, die in erster Linie beim Design von Standardsoftware eingesetzt werden, wird die Ausübung der Mitbestimmung schwieriger aufgrund der gewollt kurzzyklischen Abarbeitung kleinteiliger Meilensteine. Bei Projektstart erfolgt eine Erstinformation, aber anschließend kann die Beteiligung kaum Schritt halten mit der laufenden Projektentwicklung.

Die in der IT-Rahmenvereinbarung erwähnten Projektrichtlinien bergen die Gefahr, die Mitbestimmung auf das umständliche Abarbeiten von Checklisten zu reduzieren. Den Spitzenorganisationen und den

Personalräten geht es jedoch darum, ihre Beteiligung im Prozess der IT-Einführung zu sichern und sich mit den Verfahren selbst und den Strategien auseinanderzusetzen. Im Fokus steht die Frage: Welche Kriterien sollen in die Ausschreibungen, die Lastenhefte, aufgenommen werden? Daran schließt sich die Frage an: Wie ist damit umzugehen, falls die Softwareanbieter diese Anforderungen nicht erfüllen können? Die klassischen Themen im Zusammenhang mit IT-Mitbestimmung wie z. B. Datenschutz, Leistungs- und Verhaltenskontrolle werden im Kontext der Produktivvereinbarungen nicht mehr intensiv bearbeitet. Denn sie müssen vorausgehend geklärt sein, im Rahmen des IT-Einführungsprozesses und in Form entsprechender Einführungsvereinbarungen. Auch der Schutz der Arbeitsplätze spielte zunächst eine eher untergeordnete Rolle, gelangt aber angesichts neuerer Entwicklungen wieder in den Vordergrund. Dies hat mit dem digitalisierungsbedingten Wegfall analoger, papiergebundener Prozesse zu tun (Stichwort: interne Umsetzung und (Nach-)Qualifizierung) sowie mit der größeren Zahl an (ebenfalls erst zu qualifizierenden) Seiteneinsteigern, die unter anderem im Zuge der Corona-Maßnahmen mit befristeten Arbeitsverträgen (z. B. beim Gesundheitsamt) eingestellt wurden. Thematisch Prioritär werden Qualifizierungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen für Beschäftigte, deren bisherige Tätigkeiten entfallen oder sich aufgrund der Digitalisierung erheblich verändern.



„Wir sind mit der Mitbestimmung ein gutes Stück auf dem Weg zum Regenbogen vorangekommen. Aber wir sind trotzdem noch nicht an das Ende gelangt, wo der Topf mit Gold steht.“ – Rainer Callsen, Referent der Arbeitsgemeinschaften der Personalräte der Bezirksämter der Freien und Hansestadt Hamburg

4 Ausblick

Textbausteine in Rahmenvereinbarungen sind nicht neu, nicht nur mit Blick auf Geltungsbereich und Schlussbestimmungen. Sie sind häufig anzutreffen – ohne als solche gekennzeichnet zu sein – in Regelungen zu Datenschutz und Löschfristen, Leistungs- und Verhaltenskontrolle, Qualifizierung. Eine Sammlung, quasi ein Baukasten abgestimmter Textbausteine zum freien Zusammenpuzzeln nach aktuellem Bedarf – das ist neu. Mit diesem konzeptionellen Ansatz ist an sich noch keine strategische Neupositionierung der Interessenvertretungen zu grundlegenden Fragen der Digitalisierung verbunden. Hier liegt der Fokus primär darauf, die Personalratsgremien von zeitraubenden Verhandlungen über die immer gleichen Formulierungen zu entlasten und Ressourcen freizusetzen für die inhaltliche Begleitung der IT-Einführungsprozesse. Dass die spezifischeren Regelungen, die sich nicht ohne Weiteres vorab standardisieren lassen, in den Anlagen finden, ist typisch für die Konstruktion von Rahmenvereinbarungen. Die Nutzung der so gewonnenen zusätzlichen Ressourcen für die inhaltliche und

kontinuierliche Begleitung der IT-Prozesse, deren Evaluation und die Auseinandersetzung über erforderliche Korrekturen – dies dürfte der eigentliche Gewinn der neuen Rahmenvereinbarung in der FHH sein. Inwieweit diese Potenziale realisiert werden können, bleibt bei jedem neuen Projekt die jeweils neu zu beantwortende Frage. Ein tatsächlicher Kulturwandel ist allein dadurch noch nicht entstanden. Dazu bedarf es der alltäglichen Umsetzung auf allen Ebenen, der Herausbildung und Verstetigung von Routinen, die eben nicht mehr personenabhängig sind.



„Wir sind angetreten, die Masse und Breite der Themen bewältigbar zu machen und Standards zu setzen. Aber Mitbestimmung ist mehr als die Abarbeitung einer IT-Rahmenvereinbarung. Wir wollen keine ‚Mitbestimmung light‘, indem wir Verfahren einfach durchwinken, sondern wir verfolgen den Anspruch qualitativ sinnvoller und wirkmächtiger Verfahren. Das ist für uns Dauerbaustelle und Dauerherausforderung zugleich.“ – Olaf Schwede, Abteilungsleiter Öffentlicher Dienst/Beamte/Mitbestimmung, DGB Bezirk Nord

Die Erfahrungen in der FHH zeigen: Das Einbeziehen der Beschäftigten entfaltet ein wirksames Mobilisierungspotenzial, verbunden mit einer Stärkung der Mitbestimmung insgesamt. Zwar spielt die Beteiligung der Beschäftigten im Vorfeld der IT-Einführungsprozesse eine eher untergeordnete Rolle, trotz der klaren Regelungen in der Verwaltungsvorschrift IT-Projekte. Grundlegende Informationen erfolgen durchaus, aber mehr in der Regel auch nicht. Weitergehend eingebunden und beteiligt sind notwendigerweise die Key User, die damit für die Personalräte auch eine besonders wichtige Belegschaftsgruppe darstellen. Die Evaluation der Softwareeinführung öffnet zusätzliche Interventions- und Gestaltungsoptionen, wenn auch nachträglich korrigierend und nicht proaktiv gestaltend. Doch: Nach der IT-Einführung ist vor der IT-Einführung!

Dass diese Mobilisierungsfähigkeit sich aus den Kriterien Barrierefreiheit und Softwareergonomie entwickelt, die andernorts eher formalen und deklaratorischen Charakter haben, ist gleichzeitig folgerichtig (wegen der konkreten Betroffenheit der Beschäftigten) und überraschend (wegen der Trockenheit der Materie).

Die Inhalte der Lastenhefte und Anforderungslisten für die Beschaffung von IT-Systemen faktisch zu beeinflussen und die Beschäftigtenbelange so schon bei der Auswahl der Software zu berücksichtigen – das ermöglicht eine weiterreichende Gestaltung von IT-Systemen als eine besonders geschliffene Vereinbarungsformulierung auf hohem Abstraktionsniveau. Dies ist für das Kriterium Barrierefreiheit bereits weitgehend gelungen; hier wurde ein neuer Standard gesetzt, der von der deklaratorischen Forderung zur gelebten Praxis realisiert wurde. Erfahrungen aus der Zeit *vor* der neuen IT-Rahmenvereinbarung, als die Mitbestimmungsprozesse erst am Ende des Beschaffungsprozesses ausgelöst wurden, bewirkten bei den Gewerkschaften neue Herangehensweisen. Sind die

Beschaffungsentscheidungen bereits getroffen, kann durch Mitbestimmung kein substantieller Einfluss mehr ausgeübt werden. Daher hat Teil 1 der IT-Rahmenvereinbarung mit den einzuhaltenden Grundsätzen im Einführungsprozess und der frühzeitigen Beteiligung der Mitbestimmungsakteure zentrale Bedeutung für die Mitbestimmung. Wesentlich unterstützt wird die Umsetzung in der Praxis, indem diese Grundsätze in der weit operationaler und handlungsleitender formulierten Verwaltungsvorschrift IT-Projekte verankert sind. Sie macht wesentliche Beschäftigteninteressen so zum Gegenstand jeder Projektplanung. Welche weiteren Kriterien sind zukünftig zur Geltung zu bringen? Wie müssen sich diese entwickeln angesichts des nicht-linearen, disruptiven Wandels der Digitalisierung, kurz: Wie wird Industrie 4.0 zu Verwaltung 4.0? Spannende Fragen und strategische Themenfelder für die Zukunft. Schon jetzt zeichnet sich für die Gewerkschaften ab: Auch die technische Gestaltung muss beim Ausüben der Mitbestimmung einbezogen werden. Letztere muss hier stärker im Detail ansetzen: nicht nur die Rahmenbedingungen beschreiben, sondern konkret in technische Aspekte eingreifen. Dies wird nicht ohne Konflikte zu haben sein; und dafür müssen erweiterte technische Kompetenzen entwickelt werden, unterstützt durch externen Sachverstand. Dessen sind sich alle Beteiligten bewusst.



„Für jede Weiterentwicklung der Rahmenvereinbarung wird entscheidend sein, den gewonnenen Anspruch an umfassenden Informationen und frühzeitige Beteiligung zu Beginn des Prozesses zu erhalten und effektiv auszubauen, um so einen Rückfall in alte Zeiten zu verhindern.“ – Rainer Callsen, Referent der Arbeitsgemeinschaften der Personalräte der Bezirksämter der Freien und Hansestadt Hamburg



Kontakt

Rainer Callsen, Referent der Arbeitsgemeinschaften der Personalräte der Bezirksämter der Freien und Hansestadt Hamburg

E-Mail: [rainer.callsen\[at\]harburg.hamburg.de](mailto:rainer.callsen[at]harburg.hamburg.de)

Olaf Schwede, Abteilungsleiter Öffentlicher Dienst/Beamte/Mitbestimmung, DGB Bezirk Nord

E-Mail: [olaf.schwede\[at\]dgb.de](mailto:olaf.schwede[at]dgb.de)

Domenico Perroni, Gewerkschaftssekretär ver.di Landesbezirk Hamburg,

E-Mail: [domenico.perroni\[at\]verdi.de](mailto:domenico.perroni[at]verdi.de)



Ihr seid die Experten – schickt uns eure Vereinbarungen und profitiert voneinander!

Habt ihr eine gute Vereinbarung zum Thema Digitalisierung abgeschlossen? Wir interessieren uns für die Geschichte und Fakten dahinter und freuen uns über eure Zusendung, elektronisch oder per Post. Wir werten sie aus und stellen euer wertvolles Wissen allgemein zur Verfügung – vertraulich, anonym und als Beitrag für eine mitbestimmte Arbeitswelt der Zukunft.

Macht mit und nehmt mit uns Kontakt auf!

www.boeckler.de/betriebsvereinbarungen



Mitbestimmungsportal

Der Böckler-Infoservice bietet Mitbestimmungsakteurinnen und -akteuren spezifisches Handlungs- und Orientierungswissen, u. a. Branchenmonitore, Themenradar, Wissen kompakt, Szenarien „Mitbestimmung 2035“.

Jetzt kostenlos anmelden auf:

www.mitbestimmung.de