

Oktober 2023

# European Social Observatory deliverable

**Die Auswirkungen der  
Digitalisierung auf die  
Arbeitsplatzqualität und den  
sozialen Dialog im öffentlichen  
Dienst in der EU  
Wissenschaftlicher Abschlussbericht  
des DIGIQU@LPUB-Projekts**



**Ramón Peña-Casas und Dalila Ghailani**  
European Social Observatory

[www.ose.be](http://www.ose.be)

rue Paul Emile Janson 13 / 1050 Bruxelles / tel.: 32 (0)2 537 19 71 / fax: 32 (0)2 539 28 08 / e-mail: info@ose.be



**Die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsplatzqualität und den sozialen Dialog im öffentlichen Dienst in der EU**

**Wissenschaftlicher Abschlussbericht des DIGIQU@LPUB-Projekts**

**DIGIQU@LPUB - Deliverable D5.1**

**Ramón Peña-Casas und Dalila Ghailani**  
**European Social Observatory**

Mit der finanziellen Unterstützung des



# Table of contents

ABSCHNITT 1. PROJEKT UND METHODIK .....	4
1.1 Das Projekt.....	4
1.2 Methodik und Quellen .....	5
2. WICHTIGSTE ERGEBNISSE ZU DEN AUSWIRKUNGEN DER DIGITALISIERUNG AUF DIE ARBEITSPLATZQUALITÄT .....	7
3. EINBEZIEHUNG VON FRAGEN DER DIGITALISIERUNG IN DIE PRAXIS DES SOZIALEN DIALOGS.....	15
3.1 Variationen zwischen den Ländern.....	15
3.2 Variationen zwischen den Sektoren.....	16
3.2.1 Elektrizitätssektor .....	17
3.2.2 Sektor der öffentlichen Verwaltungen .....	18
3.2.3 Krankenhaussektor.....	19
3.2.4 Die drei Sektoren in Kürze .....	19

# ABSCHNITT 1. PROJEKT UND METHODIK

## 1.1 Das Projekt

Das europäische Forschungsprojekt DIGIQU@LPUB zum Thema "*Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsplatzqualität und den sozialen Dialog im öffentlichen Dienst*" (DIGIQU@LPUB) zielte darauf ab, die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsplatzqualität im europäischen öffentlichen Dienst aus einer doppelten Perspektive zu bewerten: die eigene Wahrnehmung der Arbeitnehmer hinsichtlich der Auswirkungen der Veränderungen auf ihre tägliche Arbeit, aber auch die Wahrnehmungen und Praktiken der Gewerkschaften im sozialen Dialog. Das Projekt wurde von der Europäischen Sozialen Beobachtungsstelle (OSE) geleitet, lief von November 2021 bis September 2023 und umfasste elf europäische Partner. Eine ausführliche Darstellung des Projekts, der Partner und der Ergebnisse finden Sie auf der Website des Projekts <sup>(1)</sup>. Das Projekt deckt acht Länder ab (Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien, Polen und Spanien) und betrachtet die Berufe von Arbeitnehmern in drei öffentlichen Diensten/Sektoren <sup>(2)</sup>: Stromerzeugung und -versorgung, öffentliche Verwaltungen (nationale, regionale und lokale Ebene) und Krankenhäuser. Dieser bereichsübergreifende Bericht enthält: (i) einen Überblick über die Veränderungen, die sich auf die Art, den Inhalt und die Umsetzungsprozesse von Arbeitsplätzen für Beschäftigte im öffentlichen Dienst auswirken, sowie über die Ergebnisse für die Beschäftigten selbst (Abschnitt 2). (b) einen Überblick darüber, wie die Herausforderungen und Chancen für die Arbeitsplatzqualität, die durch die Digitalisierung im öffentlichen Dienst entstehen, in der Dynamik und den Praktiken des sozialen Dialogs auf nationaler und sektoraler Ebene in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten erfasst und angegangen werden (Abschnitt 3).

---

1. <http://www.digiquapub.eu>

2. Aus Gründen der Lesbarkeit wird in diesem Bericht auf den weit gefassten Begriff des "Sektors" Bezug genommen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass es sich, abgesehen von öffentlichen Verwaltungen, nicht um Sektoren im eigentlichen Sinne handelt. Was die Stromerzeugung und -verteilung sowie die Krankenhäuser und das Gesundheitswesen betrifft, so ist zu bedenken, dass das Projekt die öffentlichen Anbieter dieser Dienstleistungen berücksichtigt, die je nach Land in unterschiedlichem Maße von privaten Betreibern mitbetreut werden.

Zur Untersuchung der Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsplatzqualität wurden folgende Fragen gestellt:

<p style="text-align: center;"><i>Abschnitt 1</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Auswirkungen auf die Dimensionen der Arbeitsplatzqualität</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>Abschnitt 2</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Berücksichtigung im sozialen Dialog</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Formen nimmt die Digitalisierung der Arbeit an?</li> <li>• Wie hat die Digitalisierung die Art, den Inhalt und die Umsetzungsprozesse der Aufgaben der öffentlichen Bediensteten verändert?</li> <li>• Welche Folgen haben diese Veränderungen für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes selbst?</li> <li>• Welche Herausforderungen und Chancen ergeben sich aus der Digitalisierung der Arbeit im öffentlichen Dienst?</li> <li>• Hat sich die Digitalisierung der Arbeit im öffentlichen Dienst auf die Qualität der für die Nutzer erbrachten öffentlichen Dienstleistungen ausgewirkt?</li> <li>• Welche Empfehlungen können auf der Grundlage der vorliegenden Untersuchung an nationale und EU-Akteure gerichtet werden?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie wirkt sich die digitale Transformation der Arbeit auf die traditionellen Akteure und Systeme der Arbeitsbeziehungen aus, und welche Rolle spielen diese Systeme gleichzeitig für die digitale Transformation? Mit anderen Worten: Wie beeinflussen sie sich gegenseitig?</li> <li>• Inwieweit gewinnt die Digitalisierung eine wachsende Rolle und Bedeutung für den sozialen Dialog und die Tarifverhandlungen im öffentlichen Sektor?</li> <li>• Welche gewerkschaftlichen Ansätze und Prioritäten sind besser geeignet, die Auswirkungen der Digitalisierung auf das Arbeitsleben und die Arbeitsbedingungen anzugehen?</li> <li>• Welche Empfehlungen können auf der Grundlage der vorliegenden Untersuchung an nationale und EU-Akteure gerichtet werden?</li> </ul>

## **1.2 Methodik und Quellen**

Ein besonderes und originelles Merkmal von DIGIQU@LPUB ist die Betonung der Erfahrungen der Arbeitnehmer selbst bei der Bewertung der Veränderungen, die die Digitalisierung in ihren täglichen Arbeitsaufgaben und Erfahrungen ausgelöst hat. Die Methodik des Projekts kombinierte zwei sich ergänzende Ansätze. Erstens wurde in einer Top-down-Perspektive eine Desktop-Recherche durchgeführt, bei der die akademische Literatur und institutionelle Dokumente zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsplatzqualität und die beruflichen Aufgaben gesichtet wurden.

Zweitens wurde ein Bottom-up-Ansatz gewählt, um die Sondierungsforschung mit Einschätzungen von Gewerkschaftsvertretern und Arbeitnehmern selbst zu den konkreten Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsplätze der Arbeitnehmer sowie zu den Herausforderungen und Praktiken der Gewerkschaften im Umgang mit den Folgen der Digitalisierung anzureichern. Zu diesem Zweck führten die acht Länderteams halbstrukturierte Interviews mit Schlüsselpersonen durch, um die Rolle der Gewerkschaften und des sozialen Dialogs im Prozess der digitalen Transformation der Arbeit hervorzuheben. Darüber hinaus organisierte jedes Länderteam Fokusgruppen mit Arbeitnehmern aus jedem öffentlichen Sektor, um die Wahrnehmungen der Arbeitnehmer über die Auswirkungen der Digitalisierung auf ihre Aufgaben und Arbeitsinhalte

optimal zu erfassen und die Chancen und Gefahren für die Arbeitnehmer, die diese neuen Veränderungen mit sich bringen, herauszustellen. Diese Fokusgruppen ermöglichten es, eine breitere Basis von Arbeitnehmern/Gewerkschaftern in den Sektoren auf strukturierte Weise zu befragen und ihre Erfahrungen mit den Veränderungen zu vergleichen, die sich aus der Digitalisierung für den Inhalt ihrer täglichen Arbeit ergeben. Darüber hinaus wurden die Stimmen der Arbeitnehmer durch die Organisation einer Online-Umfrage unter den Arbeitnehmern in den drei öffentlichen Sektoren/Diensten in den acht von der Studie erfassten Mitgliedstaaten verstärkt (siehe Kasten 1). Die Web-Umfrage lieferte mehr quantitative Informationen für die Forschungsbereiche des Projekts, sowohl für die nationalen Fallstudien als auch für die länderübergreifende Analyse.

### **Kasten 1: Die DIGIQU@LPUB-Webumfrage**

Die DIGIQU@LPUB-Webumfrage (DGQS) wurde als Teil der primären Datenerhebung für das Projekt durchgeführt, neben einer Literaturübersicht und halbstrukturierten Interviews mit wichtigen Gewerkschaftern sowie speziellen sektoralen Fokusgruppen von Arbeitnehmern in den acht Ländern, die im Rahmen der Forschung untersucht wurden. Der Fragebogen bestand aus 37 geschlossenen Fragen und einer offenen Frage. Die Fragen wurden in mehrere Kategorien unterteilt, die folgende Themen abdecken: individuelle und berufliche Merkmale, Verbreitung und Nutzung digitaler Werkzeuge, Auswirkungen der Digitalisierung auf verschiedene Dimensionen der Arbeitsplatzqualität, Ergebnisse für Beschäftigte im öffentlichen Dienst, Praktiken am Arbeitsplatz und Arbeitnehmerrechte.

Die Umfrage wurde Mitte April 2022 gestartet und Mitte September 2022 abgeschlossen. **Insgesamt haben 5.597 Arbeitnehmer aus den drei öffentlichen Diensten an der Umfrage teilgenommen:** 1 217 aus dem Elektrizitätssektor, 2 676 aus dem Sektor der öffentlichen Verwaltungen und 1 704 aus dem Krankenhaussektor .

Die Umfrage wurde von den Projektpartnern in den jeweiligen Ländern verteilt, mit Unterstützung des Mitantagstellers bei diesem Projekt - dem Europäischen Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (EGÖD). Die EGÖD-Mitgliedsorganisationen in den verschiedenen öffentlichen Diensten der acht betroffenen Länder verbreiteten den Link zur Umfrage über ihre eigenen Kanäle, so dass ihre nationalen Mitglieder den Fragebogen ausfüllen konnten. Die Umfrage wurde hauptsächlich über gezielte E-Mails an die Gewerkschaften in den jeweiligen Ländern verteilt, mit einer kurzen Einführung, einem Weblink zum DIGIQU@LPUB-Projekt und einem anonymen Link zur Umfrage. Aufgrund dieser Art der Datenerhebung handelt es sich bei der Stichprobe um eine so genannte "Zufallsstichprobe". Als solche ist sie nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung in den betreffenden Ländern und Sektoren, sondern nur für die Bevölkerung, die an der Umfrage teilgenommen hat. Bei der allgemeinen Interpretation der Ergebnisse ist daher Vorsicht geboten. Die nachstehende Tabelle zeigt die Verteilung der Anzahl der Befragten für die gesamte DGQS-Erhebung und für die drei untersuchten öffentlichen Sektoren. Die Verwendung von Kursivschrift für die Anzahl der Befragten aus bestimmten Ländern/Sektoren weist auf schwache Datenunterstichproben hin, für die die Ergebnisse angesichts der geringen Anzahl der Befragten besonders vorsichtig interpretiert werden sollten.

## **2. WICHTIGSTE ERGEBNISSE ZU DEN AUSWIRKUNGEN DER DIGITALISIERUNG AUF DIE ARBEITSPLATZQUALITÄT**

***Die Digitalisierung ist allgegenwärtig und wird derzeit in die Arbeitspraktiken der großen Mehrheit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst integriert***

Die technologischen Veränderungen durch die Digitalisierung, die Vervielfachung der digitalen Schnittstellen in Verbindung mit der Digitalisierung von Dokumenten und die Möglichkeit, ständig mit den beruflichen Informationsflüssen verbunden zu sein, haben zur Entwicklung neuer Formen der Arbeitsorganisation beigetragen, wie z. B. der Fernarbeit und insbesondere der Telearbeit von zu Hause aus. Die Häufigkeit der Telearbeit hat in den letzten Jahren bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes drastisch zugenommen. Im Jahr 2022 gibt fast die Hälfte der im Rahmen des Projekts befragten Arbeitnehmer an, dass sie derzeit teilweise oder vollständig von zu Hause aus arbeiten können. Dieser Anteil sinkt auf etwa ein Drittel der Befragten, die in den Räumlichkeiten der Dienstleistungsnutzer oder in dezentralen Berufsstrukturen arbeiten. Mehr noch als die vorangegangene Welle des technologischen Wandels im öffentlichen Dienst (Computerisierung und Vernetzung) hat sich die Digitalisierung der Arbeit in den letzten fünf Jahren über individuelle Geräte wie Laptops, Tablets und Smartphones und das sogenannte Internet der Dinge (IoT) rasch auf alle Aspekte der täglichen Arbeit ausgeweitet. Die COVID-19-Pandemie wirkte als starker Katalysator für die Beschleunigung und Intensivierung der Nutzung der digitalisierten Arbeit unter privaten und öffentlichen Arbeitnehmern.

***Digitalisierte Werkzeuge und Methoden sind bei der Bewältigung der täglichen Arbeit im öffentlichen Dienst weit verbreitet***

Die Projektumfrage gibt Aufschluss darüber, inwieweit digitale Werkzeuge und Methoden von den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes genutzt werden. Mehr als acht von zehn befragten Arbeitnehmern bestätigen die regelmäßige Nutzung von Tablets, Laptops und Smartphones sowie den Einsatz von Informations- und Kommunikationstools (IKT) bei ihren täglichen Aufgaben. Wenn es um die Verwendung von Maschinen geht, die durch digitale Befehle gesteuert werden, um bestimmte Tätigkeiten auszuführen (z. B. Heben schwerer Lasten oder Personen, Überwachung von Geräten oder Personen), ist der Anteil der Nutzer geringer und reicht von weniger als einem von zehn Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung bis zu etwa einem von vier Beschäftigten in den anderen Sektoren. Fast die Hälfte der befragten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den öffentlichen Stromerzeugungsdiensten und in der öffentlichen Verwaltung gibt an, derzeit teilweise oder vollständig Zugang zur Telearbeit von zu Hause aus zu haben. Etwa ein Drittel der Befragten arbeitet in den Räumlichkeiten der Dienstleistungsnutzer oder in dezentralen beruflichen Strukturen.

Im Krankenhauswesen ist die Telearbeit weit weniger verbreitet: Fast acht von zehn Beschäftigten geben an, dass sie keine Möglichkeit haben, außerhalb ihres Arbeitsplatzes zu arbeiten.

***Die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeit sind vielschichtig und variieren je nach den individuellen Merkmalen der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und der Art ihrer Tätigkeit***

Die Ergebnisse von DIGIQU@PUB zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsplatzqualität der Beschäftigten im öffentlichen Dienst verdeutlichen auch den ambivalenten Charakter dieser Veränderungen für die öffentlichen Dienste und ihre Beschäftigten. Einerseits trägt die Digitalisierung unbestreitbar zu einer gewissen Verbesserung der von den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes geleisteten Arbeit und damit der Qualität der erbrachten Dienstleistungen in Bezug auf Effizienz und Effektivität bei. Zu den erwarteten positiven Auswirkungen auf die Arbeitsplatzqualität der Beschäftigten gehören eine größere zeitliche und räumliche Flexibilität (Fernarbeit), mehr Autonomie bei der Arbeit, eine Verringerung der sich wiederholenden Routineaufgaben, eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, eine bessere Zusammenarbeit, Kommunikation und ein besserer Wissensaustausch mit Kollegen und Nutzern, die Verringerung von Fehlzeiten sowie die Verbesserung der körperlichen und geistigen Gesundheit. Es wird erwartet, dass all diese Veränderungen die Arbeitsleistung und letztlich die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst verbessern werden. Andererseits gibt es auch negative Auswirkungen der Digitalisierung auf das Wohlbefinden der Beschäftigten. Um nur einige zu nennen: Arbeitsintensivierung, Entpersonalisierung von Dienstleistungsaufgaben (weniger "soziale Zeit"), Individualisierung der Arbeitsbeziehungen zu Kollegen und Vorgesetzten, Kontrolle und Überwachung der Arbeitnehmer und ihrer Arbeitsaufgaben, Verwischung der Grenzen zwischen Arbeit und Privatleben, Gefahren für die physische und psychische Gesundheit.

Die ambivalenten Auswirkungen der Digitalisierung auf die Art der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst führen zu paradoxen Spannungen für die Arbeitnehmer, mit denen sie umgehen müssen, um ein angemessenes Gleichgewicht zu finden. Zu diesen Spannungen gehören u.a. größere zeitliche und räumliche Flexibilität vs. Einhaltung der effektiven vertraglichen Arbeitszeiten, Work-Life-Balance vs. Hyperkonnektivität, individualisierte Arbeit vs. Teamarbeit, verstärkte Information vs. Informationsüberlastung, größere Autonomie vs. verstärkte Kontrolle, Höherqualifizierung vs. Dequalifizierung, bessere öffentliche Dienstleistungen vs. Distanzierung von den Nutzern.

***Für die Mehrheit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst hat die Digitalisierung die verschiedenen Aspekte ihrer Arbeitsqualität nicht wesentlich verändert***

Die im Rahmen des DIGIQU@LPUB-Projekts gesammelten Daten zeigen, dass die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsplatzqualität nicht eindeutig einschätzen. Aus der Webumfrage des Projekts ergibt sich im Wesentlichen das Bild, dass die Digitalisierung für etwa die Hälfte der Befragten einen neutralen (unveränderten) Einfluss auf die Arbeitsplatzqualität hatte, für etwa ein Drittel der Arbeitnehmer hatte sie positive Auswirkungen, während etwa ein Fünftel der Befragten die Veränderungen als negativ ansah. Natürlich verbirgt sich hinter diesem aggregierten Überblick eine gewisse Variabilität zwischen den Aspekten der Arbeitsplatzqualität, den Branchen und den betrachteten Ländern. So heben sich beispielsweise die Beschäftigten des öffentlichen Krankenhaus- und Gesundheitswesens von den anderen im Projekt betrachteten öffentlichen Diensten dadurch ab, dass sie häufiger negative Eindrücke und seltener positive Wahrnehmungen äußern. Die Tatsache, dass die Mehrheit der befragten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsplatzqualität überwiegend mit "keine Veränderung" und positiv bewertet, scheint darauf hinzudeuten, dass die Digitalisierung von den Beschäftigten eher als zusätzlicher Faktor denn als Ursache für grundlegende Veränderungen der Qualität und Organisation der Arbeit im öffentlichen Dienst wahrgenommen wird. Die durch die Digitalisierung ermöglichten technischen Fortschritte verstärken die Tendenzen zur Reorganisation, Flexibilisierung und Individualisierung der Arbeit, die sich bereits auf die öffentlichen Dienste der EU auswirkten. Diese Trends sind das Ergebnis der Reformpakete, die im Rahmen der Privatisierung der öffentlichen Dienste umgesetzt wurden, sowie der überwältigenden Anwendung des Organisationsparadigmas des "New Public Management" in einem Kontext, in dem die Ausgaben der öffentlichen Hand, einschließlich der Begrenzung der Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, eingeschränkt werden.

***Die Digitalisierung hat zwiespältige Auswirkungen auf die Arbeitsplatzqualität, vor allem auf die Arbeitsorganisation***

Die in der Projektumfrage zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsorganisation befragten Beschäftigten aus den öffentlichen Verwaltungen und der öffentlichen Stromerzeugung und -versorgung bewerten diese überwiegend positiv. Neben einer positiven Bewertung der Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsorganisation gibt es auch erhebliche negative Aspekte. Im Krankensektor ist diese Einschätzung im Gegensatz zu den beiden anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes überwiegend negativ. Positiv wahrgenommen werden beispielsweise digitale Werkzeuge zur Verbesserung der individuellen Flexibilität und Autonomie bei der Arbeit, zur Ermöglichung von Flexibilität und Optimierung der Verfügbarkeit und Verbreitung von Informationen, zur Standardisierung von Verfahren und letztlich zur Verbesserung der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen für die Nutzer. Zu den negativen Aspekten gehören die zunehmende

Arbeitsintensität und das höhere Arbeitstempo, das "Paradoxon der Autonomie" <sup>(3)</sup> und die mit der Digitalisierung verbundenen Risiken, die mit der allgegenwärtigen Echtzeitüberwachung der Arbeit und der Arbeitnehmer verbunden sind.

***Die rasche Verbreitung alternativer Arbeitsmethoden im öffentlichen Dienst, die es den Arbeitnehmern ermöglichen, Aufgaben außerhalb des üblichen Arbeitsplatzes zu erledigen, wie z. B. die Telearbeit, hat zu mehr individuellen Möglichkeiten, aber auch zu mehr Verantwortung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber geführt***

Diese neuen Arbeitsformen, die teilweise von zeitlichen und räumlichen Beschränkungen befreit sind (Arbeit zu jeder Zeit und an jedem Ort), bieten den Arbeitnehmern mehr Flexibilität, um ihren Arbeitsplatz, ihre Tätigkeit und ihre Arbeitszeiten an ihre jeweiligen Bedürfnisse anzupassen. Die Nutzung dieser alternativen Arbeitsformen hat sich nach den drastischen Anpassungen der Arbeitspraktiken infolge der langen Schließung von Arbeitsplätzen während der COVID-19-Pandemie erheblich beschleunigt. Allerdings gibt es zwischen den untersuchten Sektoren deutliche Unterschiede in der Verbreitung der Telearbeit. Die verschiedenen Formen der Fernarbeit <sup>(4)</sup> sind im Allgemeinen in der Elektrizitätswirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung weiter verbreitet. Im Gegensatz dazu ist die Telearbeit im Krankensektor viel weniger verbreitet, wo fast acht von zehn Arbeitnehmern keine Möglichkeit haben, außerhalb ihres Arbeitsplatzes zu arbeiten.

***Die Digitalisierung hat die Arbeitsintensität und Überlastung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst erhöht, wird aber nicht unbedingt als Hauptursache dafür angesehen***

Die befragten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes geben hauptsächlich an, dass die Digitalisierung ihre vertraglichen Arbeitszeiten nicht verändert hat. Die Befragten und die Arbeitnehmer in den Fokusgruppen haben eine differenziertere Sichtweise. Sie betonen, dass die Arbeitsintensität und die Arbeitsüberlastung durch die digitale Standardisierung von Aufgaben tatsächlich zugenommen haben. Sie relativieren jedoch die Bedeutung dieser Auswirkungen, indem sie auf den Einfluss anderer struktureller Faktoren verweisen, die für den öffentlichen Dienst

- 
3. Einerseits hat die Digitalisierung das Potenzial, die Autonomie der Arbeitnehmer zu erhöhen, indem sie die Verfügbarkeit und Verbreitung von Informationen verbessert und gleichzeitig repetitive Routineaufgaben reduziert. Andererseits bringt die Digitalisierung neue, sich wiederholende Routineaufgaben (z. B. Berichte) mit sich, die die früheren analogen Routinen teilweise ersetzen. Die digitalisierte Arbeit verstärkt auch die nahezu in Echtzeit erfolgende Überwachung von Arbeitsaufgaben und Arbeitnehmern. Der Einsatz von Verwaltungsalgorithmen in bestimmten digitalen Anwendungen zur Operationalisierung des Arbeitsablaufs ist ein weiterer Faktor, der die Autonomie der Beschäftigten im öffentlichen Dienst einschränkt. Dies führt zu einem "Autonomieparadoxon", bei dem die Arbeitnehmer gleichzeitig mehr Freiheit und mehr Überwachung erfahren können.
  4. Es gibt drei Hauptformen der digitalen Fernarbeit: Telearbeit von zu Hause aus, an dezentralen Satellitenarbeitsplätzen oder in den Räumlichkeiten/Häusern der Nutzer.

spezifisch sind, wie der anhaltende Personalmangel oder die Unterfinanzierung der Dienste. Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsintensivierung, die von den Befragten und den Arbeitnehmern genannt wurden, gehören: die massive Flut von Überwachungs- und Berichtsinformationen, die durch die Digitalisierung in Echtzeit generiert werden; die Dezentralisierung; die erhebliche Zunahme der Telearbeit unter den Arbeitnehmern; die Tendenz, aufgrund des Misstrauens der Vorgesetzten den Telearbeitern mehr Arbeit zu geben; die begrenzten Möglichkeiten bzw. die Unmöglichkeit für Telearbeiter, die bestehenden ausgehandelten Verfahren am Arbeitsplatz zur Regelung der Arbeitszeit (feste Zeitfenster, Anfangs- und Endzeitpunkte) zu nutzen.

***Eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben wird von den befragten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes weder als Vorteil der Digitalisierung noch als wichtiges Anliegen genannt***

Die Frage der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und die Verwischung der Grenzen zwischen Berufs- und Privatleben wurde in den Interviews mit den Gewerkschaftern oder in den Fokusgruppen der Arbeitnehmer nur selten erwähnt, während die Umfrageergebnisse zu einer relativ neutralen Bewertung dieser Frage tendieren. Dies mag zum Teil daran liegen, dass die Vereinbarkeit im Zusammenhang mit anderen, eng verwandten Themen der Arbeitsorganisation und der Arbeitszeit, insbesondere mit Überstunden, Überlastung und der Verbreitung von Telearbeit, bereits im Vorfeld diskutiert wurde. Im Elektrizitätssektor wird jedoch in einigen Berichten auf die aufdringlichen und störenden Auswirkungen der zunehmenden Nutzung digitaler Werkzeuge und Geräte auf das Gleichgewicht zwischen Arbeit und Privatleben hingewiesen, die eine gefühlte und/oder tatsächliche Notwendigkeit der ständigen Verbindung mit sich bringen. Einige Beschäftigte der öffentlichen Verwaltungen betonen die begrenzte, aber dennoch begrüßenswerte Existenz von Rechtsinstrumenten (Gesetze, Tarifverträge), die die Nutzung von Telearbeit und den Schutz des Privatlebens (Recht auf Abschaltung) regeln. In den Krankenhäusern ermöglichen spezielle Web-Plattformen oder Instant-Messaging-Gruppen-Apps, dass medizinisches Fachpersonal und insbesondere Krankenschwestern und -pfleger jederzeit kontaktiert werden können, um Serviceanforderungen und Fragen der Personalverfügbarkeit zu erfüllen.

***Für etwa die Hälfte der befragten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes hat die Digitalisierung der Arbeit keine Auswirkungen auf ihren körperlichen und geistigen Gesundheitszustand, aber etwa ein Drittel der Beschäftigten berichtet über negative Auswirkungen der Digitalisierung auf ihre körperliche und/oder geistige Gesundheit***

Als körperliche Beschwerden werden vor allem Sehstörungen, Rücken- und Nackenschmerzen genannt, in geringerem Maße auch Kopfschmerzen. Die wichtigsten psychischen Probleme, die in

der Umfrage genannt wurden, sind geistige Erschöpfung, Stress, Demotivation und Angstzustände. Ein weiteres gemeinsames Merkmal der drei Sektoren, das von etwa der Hälfte der in der Projektumfrage befragten Arbeitnehmer angegeben wurde, ist die erhöhte Exposition gegenüber psychischen Risiken, einschließlich Belästigung oder Mobbing durch Kollegen und Vorgesetzte, aber auch verbale oder sogar körperliche Gewalt durch Kollegen und Vorgesetzte oder durch Nutzer öffentlicher Dienstleistungen. Psychische Gesundheitsprobleme wurden mit dem zunehmenden Stress der Arbeitnehmer in Verbindung gebracht, der durch die erhöhte Arbeitsintensität infolge der Nutzung digitaler Werkzeuge und die größere Flexibilität der Arbeitsorganisation entsteht. Die Individualisierung der digitalisierten Arbeit und die daraus resultierende soziale Isolation der Arbeitnehmer wurden als einer der Faktoren hervorgehoben, die Stress und psychische Erschöpfung verursachen, mit schädlichen Folgen wie Nervenzusammenbrüchen oder Burn-out.

***Fast zwei Drittel der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes erkennen an, dass sie im Bereich der digitalen Kompetenzen geschult werden müssen, und geben an, dass ihr Arbeitgeber formelle Schulungen anbietet***

Für etwa einen von vier befragten Arbeitnehmern ist das Lernen jedoch informell und findet am Arbeitsplatz statt. Etwa drei von fünf Arbeitnehmern sind der Ansicht, dass die Weiterbildung nur begrenzt auf ihre persönlichen Bedürfnisse abgestimmt ist und dass regelmäßige Aktualisierungen erforderlich sind. Der Einsatz digitaler Werkzeuge für die Ausbildung und das Lernen wird als positiver Beitrag der Digitalisierung gesehen, aber es werden auch einige negative Aspekte hervorgehoben, wie etwa die fehlende Zertifizierung vieler digitaler Ausbildungsmodulare. In einem Kontext der Arbeitsüberlastung ist es außerdem schwierig, E-Trainingskurse während der Arbeitszeit zu absolvieren, so dass diese häufig auf die Zeit außerhalb der gesetzlichen Arbeitszeit verschoben werden, was das Risiko von Überstunden und unbezahlten Arbeitsstunden erhöht; außerdem beraubt E-Training die Arbeitnehmer der Dynamik des Lernens durch direkte Interaktion mit dem Ausbilder und auch mit Kollegen und verstärkt potenziell die Ungleichheiten zwischen den Arbeitnehmern, beispielsweise zwischen älteren Mitarbeitern und jüngeren Arbeitnehmern, die bereits in einer digitalen Kultur zu Hause sind.

***Die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsplatzsicherheit und die Karriereaussichten werden von den einzelnen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes unterschiedlich wahrgenommen***

Laut der Projektumfrage hat die Digitalisierung für etwa vier von zehn Arbeitnehmern keine Auswirkungen auf ihre Arbeitsplatzsicherheit und ihre Karriereaussichten, während etwa ein Drittel der Arbeitnehmer diese Auswirkungen als positiv und ein weiteres Drittel als negativ ansieht. Diese eher negative Einstellung ist im Krankenhaussektor stärker verbreitet als in anderen Sektoren. Die

Themen Arbeitsplatzsicherheit und Karriereaussichten werden in den nationalen Berichten kaum diskutiert, und wenn, dann hauptsächlich, um die erwarteten positiven Auswirkungen des Erlernens neuer digitaler Fähigkeiten auf die Karriereaussichten hervorzuheben.

***Arbeitnehmerrechte: In den einzelnen Sektoren haben nur sehr wenige Informations- und Konsultationsverfahren stattgefunden.***

In allen Sektoren gaben weniger als 10 % der im Rahmen des Projekts befragten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an, dass sie von einem formellen Informations-/Konsultationsverfahren profitiert haben, entweder auf individueller Ebene, durch die Gewerkschaften oder durch eine Kombination der beiden Methoden. Fast jeder vierte Beschäftigte bejaht, dass an seinem Arbeitsplatz kein Informations- und Konsultationsverfahren zur Umsetzung der Digitalisierung durchgeführt wurde. Etwa die Hälfte der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst wusste nicht, ob an ihrem Arbeitsplatz ein formelles Informations-/Konsultationsverfahren durchgeführt wurde.

***Das Recht auf Abkopplung wird von den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes überwiegend als ein wichtiges Recht angesehen, das bei der Regulierung und dem sozialen Dialog berücksichtigt werden muss***

Etwas mehr als ein Drittel der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst fühlt sich unter Druck gesetzt, ständig oder häufig verbunden zu sein. Die überwiegende Mehrheit der Befragten (in der Regel mehr als drei Viertel der Antworten) aus den drei öffentlichen Diensten betont, wie wichtig für sie das Recht auf Trennung als Arbeitnehmerrecht ist und dass es in das Arbeitsrecht und den sozialen Dialog auf allen Ebenen, von der branchenübergreifenden bis zur betrieblichen Ebene, aufgenommen werden muss.

***Es gibt eine Generationslücke beim Erlernen und Umsetzen der Digitalisierung***

Während Geschlecht, Bildung oder Herkunft weder von den befragten Gewerkschaftern noch von den Arbeitnehmern, die an den Fokusgruppen teilnahmen, als Faktoren genannt wurden, die der Digitalisierung im öffentlichen Dienst im Wege stehen, wurde das Vorhandensein eines Generationsgefälles bei der Aneignung und Nutzung digitaler Werkzeuge mehrfach und für alle Sektoren hervorgehoben. Ältere Arbeitnehmer haben größere Schwierigkeiten, die digitalisierte Arbeit zu erlernen und zu integrieren, und müssen in dieser Hinsicht besondere Aufmerksamkeit erhalten.

***Die Digitalisierung ermöglicht und/oder verschärft eine allmähliche Schwächung der Beziehungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst am Arbeitsplatz***

In der individuellen Interaktion innerhalb von Arbeitsteams ersetzen digitale Kommunikationsformen (E-Mails, Videokonferenzen, Instant-Messaging-Gruppen), die verstärkte Nutzung von Fernarbeitsmöglichkeiten und/oder digitale Aufgabenplaner zunehmend die direkte physische Interaktion mit Kollegen. Einige Beschäftigte des öffentlichen Dienstes sind der Ansicht, dass bei der Digitalisierung von Aufgaben die "unproduktive, aber sozial nützliche Zeit" nicht in die digitale Aufgabenplanung einbezogen wird. Diese Momente des Austauschs, der informellen Kommunikation mit den Nutzern, werden von den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (und den Nutzern) geschätzt und als Kernstück ihrer Arbeit und der Rolle des öffentlichen Dienstes gegenüber den Bürgern wahrgenommen. Dieser potenzielle Wertekonflikt kann zu einem Gefühl der Demotivation bei den Beschäftigten im öffentlichen Dienst führen und das Risiko von Depressionen oder Burn-out erhöhen.

***Die Digitalisierung verändert die traditionelle hierarchische Struktur und ermöglicht eine nie dagewesene permanente Überwachung der Arbeit und der Arbeitnehmer***

Für einige hat die Einführung und Umsetzung der Digitalisierung zu einem gewissen Misstrauen gegenüber der Hierarchie und zu dem Gefühl geführt, dass die hierarchische Beziehung schwächer geworden ist, da digitale Werkzeuge manchmal Manager bei der Planung und Organisation von Arbeitsaufgaben teilweise ersetzen können (algorithmische Managementmethoden<sup>(5)</sup>). Eine damit zusammenhängende negative Befürchtung ist das potenziell übermäßige und noch nie dagewesene Maß an Überwachung der Arbeit und der Leistung der Arbeitnehmer, das die Digitalisierung ermöglicht. Der allgegenwärtige Charakter digitaler Werkzeuge führt de facto zu einer verstärkten Überwachung nicht nur der Arbeit, sondern auch der Arbeitnehmer, überall und jederzeit. Dies birgt nicht nur Risiken in Bezug auf die ständige Überwachung an sich, sondern auch in Bezug auf die zeitversetzte Nutzung der während des Prozesses gesammelten Rohdaten durch die Verwaltungssoftware und die ihr zugrundeliegenden Algorithmen, um die Leistung der Arbeit/des Arbeitnehmers zu bewerten.

---

5. Nach Ponce Del Castillo und Naranjo (2022) kann algorithmisches Management als automatisierte oder halbautomatisierte Computerprozesse definiert werden, die eine oder mehrere der folgenden Funktionen erfüllen: (1) Personalplanung und Zuteilung von Arbeitsaufgaben, (2) dynamische Festsetzung von Akkordlöhnen pro Aufgabe, (3) Kontrolle von Arbeitnehmern durch Überwachung, Steuerung oder Bewertung ihrer Arbeit und der Zeit, die sie für die Ausführung bestimmter Aufgaben benötigen, und Beeinflussung ihres Verhaltens, (4) Messung der tatsächlichen Leistung von Arbeitnehmern im Vergleich zur vorhergesagten Zeit und/oder zum vorhergesagten Aufwand für die Erledigung von Aufgaben und Abgabe von Empfehlungen zur Verbesserung der Leistung von Arbeitnehmern und (5) Bestrafung von Arbeitnehmern, z. B. durch Kündigung oder Sperrung ihrer Konten (Ponce Del Castillo, A. und Naranjo, D. (2022), Regulating algorithmic management - An assessment of the EC's draft Directive on improving working conditions in platform work, ETUI Policy Brief 2022.08, European Trade Union Institute, Brüssel).

### **3. EINBEZIEHUNG VON FRAGEN DER DIGITALISIERUNG IN DIE PRAXIS DES SOZIALEN DIALOGS**

Aus der umfangreichen Studie, die in den acht Ländern durchgeführt wurde, gingen zahlreiche Punkte hervor. Einige betrafen alle acht Fälle, andere wiederum standen im Zusammenhang mit spezifischen nationalen Kontexten. Wir haben genügend empirische Belege gesammelt, um die in der Literatur zu den Arbeitsbeziehungen weit verbreitete Annahme zu bestätigen, dass "*Institutionen eine Rolle spielen*", was eine Vielzahl von Modellen zur Folge hat (6).

#### **3.1 Variationen zwischen den Ländern**

Aus der länderübergreifenden vergleichenden Analyse ergeben sich die folgenden Ergebnisse:

In Finnland und Dänemark, wo der gewerkschaftliche Organisationsgrad zu den höchsten der Welt gehört, sind die drei untersuchten Sektoren sogar überdurchschnittlich gewerkschaftlich organisiert. Das zweistufige Tarifverhandlungssystem deckt fast 100 % der sektoralen Arbeitskräfte ab. Vor diesem Hintergrund ist der digitale Wandel der Arbeit eingebettet in gut etablierte Praktiken des sozialen Dialogs, sowohl formell als auch informell. Die fortschreitende Digitalisierung hat keine besonderen Kontroversen ausgelöst, obwohl nur einige wenige Aspekte der Digitalisierung in den Branchentarifverträgen direkt angesprochen werden. Andere Themen stehen bei Arbeitnehmern und Gewerkschaften höher auf der Tagesordnung, darunter die Reform des Wohlfahrtsstaates in Finnland und einige Arbeitsunruhen in Dänemark in bestimmten Segmenten der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes, einschließlich der Krankenschwestern. In beiden Ländern scheinen die Sozialpartner jedoch darauf zu vertrauen, dass ihr System der Arbeitsbeziehungen, das im Wesentlichen auf dem sozialen Dialog und der informellen Zusammenarbeit auf Betriebs- und Arbeitsplatzebene beruht, die neuen Herausforderungen erfolgreich bewältigen kann.

In Deutschland, unserem Beispiel für das kontinentale Modell, ist der digitale Wandel in den drei Sektoren unterschiedlich schnell und in unterschiedlichem Ausmaß vorangekommen. Die Gewerkschaften schätzen die positiven Auswirkungen der laufenden Umgestaltung der Arbeit, fürchten aber Situationen, die allein von den Marktkräften "diktiert" werden. Außerdem haben sie große Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes. Die meisten Tarifverträge werden auf dezentraler Ebene abgeschlossen, wo die Arbeitnehmervertreter starke Mitbestimmungsrechte haben. Die Frage des Datenschutzes ist ein wichtiges Anliegen, über das viel diskutiert wird. Die Rolle, die die Branchentarifverträge bisher gespielt haben, ist aus gewerkschaftlicher Sicht unbefriedigend.

---

6. Crouch C. (1994) *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford University Press; Ebbinghaus B. und Visser J. (1999) "When institutions matter: Union growth and decline in Western Europe, 1950-1995", *European Sociological Review*, Band 15, Ausgabe 2; Hall P. und Soskice D. (2001) *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.

Generell scheint die Digitalisierung in Deutschland eher durch Top-down-Strategien als durch integrierte und umfassende Ansätze vorangetrieben zu werden.

In den drei südeuropäischen Ländern sind die drei öffentlichen Dienste alle stark gewerkschaftlich organisiert, und die Tarifverhandlungsquote liegt bei fast 100 %. Rahmenvereinbarungen und ein zweistufiges Tarifverhandlungssystem, das von der sektoralen Ebene dominiert wird, spielen eine sehr wichtige Rolle, auch in Fragen der Digitalisierung. Der grundsätzliche Ansatz der Gewerkschaften besteht darin, die Digitalisierung nicht zu behindern, was sich in ihrer relativ geringen Bedeutung in den Tarifverträgen widerspiegelt, wo sie nur selten ausdrücklich erwähnt wird. Während die wichtigsten französischen Gewerkschaftsverbände den laufenden Übergang unterschiedlich angehen und interpretieren, beklagen die spanischen Gewerkschaften, dass sie kaum einbezogen werden. In Italien versuchen die Gewerkschaften, die Karte der Konsultation und der gemeinsamen Prüfung zu spielen, wie es in den Tarifverträgen vorgesehen ist. In diesen drei Ländern äußern sich Teile der Gewerkschaftsbewegung offenbar stärker als in den anderen Ländern besorgt und kritisch über die fortschreitende Digitalisierung und warnen vor negativen Folgen für Beschäftigung, Arbeitsbedingungen, Lebensqualität und Gewerkschaftsrechte.

In den beiden mittelosteuropäischen Ländern ist das gesamte System der Arbeitsbeziehungen schwach. Trotz einer gewissen formalen Dreigliedrigkeit überwiegt der staatliche Unilateralismus. Tarifverhandlungen auf sektoraler Ebene und auf der Ebene mehrerer Arbeitgeber gibt es nur im Elektrizitätssektor, wo der Deckungsgrad besonders hoch ist, während in Krankenhäusern und öffentlichen Verwaltungen der Deckungsgrad minimal ist (1-2 %) und Tarifverträge nur auf dezentraler Ebene bestehen. In allen drei Sektoren werden die Digitalisierung und ihre Auswirkungen im Allgemeinen nicht in Tarifverhandlungen behandelt und gehören nicht zu den Prioritäten der Arbeitnehmer und Gewerkschaften. Die digitale Transformation wird im Allgemeinen als Chance begrüßt, allerdings nur, wenn die Arbeitnehmer gut vorbereitet sind. Der beruflichen Weiterbildung wird großes Vertrauen entgegengebracht und viel Bedeutung beigemessen. Die Funktionsweise der dreigliedrigen Gremien muss jedoch verbessert werden, ebenso wie die einvernehmliche und präventive Bewältigung des digitalen Wandels der Arbeit.

### ***3.2 Variationen zwischen den Sektoren***

Bei der bereichsübergreifenden Analyse haben wir ein breites Spektrum von Praktiken festgestellt. Innerhalb jedes nationalen sozioökonomischen und institutionellen Rahmens spielen die spezifischen Merkmale jedes der drei Sektoren eine Rolle. Dies gilt insbesondere für den rechtlichen Status der Arbeitnehmer (entweder im privaten oder im öffentlichen Recht verankert) in diesen drei Sektoren, in denen die Rolle des Staates als Arbeitgeber und etwaige nachteilige Auswirkungen auf die Erbringung grundlegender Dienstleistungen für die Bürger sehr bedeutend sein können.

### 3.2.1 Elektrizitätssektor

In allen acht Ländern gibt es zwei Tarifverhandlungsbereiche (in den meisten Fällen Industrie und Multi-Utility) und -ebenen (national, branchenweit und auf Unternehmensebene), mit Ausnahme von Spanien und Deutschland, wo es keine nationalen Vereinbarungen für den gesamten Sektor gibt. Die Tarifbindung ist überall sehr hoch und erreicht in einigen Ländern, wie in den beiden nordischen Staaten, Frankreich, Spanien, Italien, aber auch Polen, Spitzenwerte zwischen 90 und 100 %. In Dänemark spielen lokale Verhandlungen eine einflussreiche Rolle, aber die allgemeinen Bedingungen werden immer noch durch sektorale Verhandlungen nach dem Vorbild der verarbeitenden Industrie festgelegt. Das Gewicht der ehemals vollständig in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen wurde zwar durch die Liberalisierung der letzten 20 Jahre geschwächt, beeinflusst aber in Ländern wie Frankreich und Italien, wo die sektoralen Arbeitsbeziehungen stark strukturiert sind, nach wie vor die Ansätze der Arbeitgeber und die Führungskulturen. EDF (Frankreich), ENDESA (Spanien) und ENEL (Italien) - im industriellen Bereich des Sektors - sind große multinationale Unternehmen mit starken und seit langem etablierten bewährten Praktiken, auch bei transnationalen Betriebsvereinbarungen (TCAs).

Die Ergebnisse für die beiden mittelosteuropäischen Länder sind insofern bemerkenswert, als der Elektrizitätssektor einer der wenigen Sektoren ist, in dem die Qualität der Arbeitsbeziehungen ein ähnliches Niveau wie in den westeuropäischen Ländern erreicht. Unterstützt durch einen höheren gewerkschaftlichen Organisationsgrad, eine weit verbreitete betriebliche Interessenvertretung und ein zweistufiges Tarifverhandlungssystem erreichen die Tarifverträge mit mehreren Arbeitgebern eine Abdeckung, die deutlich über den nationalen Durchschnittswerten liegt.

Der Gesamteindruck ist, dass die Digitalisierung noch kein wichtiges Thema für die Tarifverhandlungen ist, zumindest nicht ausdrücklich in den Vereinbarungen. In Dänemark verhandeln die Gewerkschaftsvertreter auf lokaler Ebene, wobei der tägliche informelle Informationsaustausch eine wichtige Rolle spielt, auch zu diesem Thema. In Deutschland, wo die Telearbeit nach wie vor begrenzt ist, beklagen sich die Gewerkschaften über unzureichende Tarifverhandlungen und Mitbestimmung, obwohl die Vereinbarung über die Digitalisierung für die Bundesregierung das einzige Beispiel ist, in dem das Thema mit Schwerpunkt auf Beschäftigungsschutz und Ausbildung verhandelt wurde. In Frankreich finden nur selten Konsultationen statt, und in den Branchentarifverträgen werden weder die Telearbeit noch das Recht auf Abschaltung behandelt, obwohl auf Unternehmensebene einige Versuche unternommen werden, insbesondere zur Telearbeit und zur digitalen Weiterbildung. In Spanien gibt es keinen Branchentarifvertrag, und Vereinbarungen werden nur auf Unternehmensebene geschlossen. Agiles" Arbeiten ist in Italien gut geregelt, sowohl auf Branchen- als auch auf Unternehmensebene, mit der Verabschiedung eines "Statuts der Person", das die Arbeitsqualität und das Wohlbefinden der Arbeitnehmer in den Vordergrund stellt. Generell fordern die Gewerkschaften in allen acht Ländern

eine bessere Regulierung der Telearbeit - sowohl durch Tarifverhandlungen als auch durch die Einbeziehung und Beteiligung der Arbeitnehmer -, eine bessere Kontrolle der Arbeitszeit, die Vermeidung von Gesundheits- und Sicherheitsrisiken und eine gute Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben.

### **3.2.2 Sektor der öffentlichen Verwaltungen**

In den öffentlichen Verwaltungen ist die Rechtsstellung des Arbeitnehmers, ob sie nun vollständig und spezifisch im öffentlichen Recht verankert oder ganz oder teilweise im Privatrecht verankert ist, von großer Bedeutung, insbesondere in einigen Ländern. In Polen und Ungarn unterliegen Beamte unter diesem Gesichtspunkt dem Arbeitsgesetzbuch und der Arbeitsgesetzgebung und dürfen wichtige soziale Rechte wie das Streikrecht oder das Recht auf Tarifverhandlungen de jure und de facto nicht oder nur in sehr eingeschränktem Maße wahrnehmen. Staatliche und öffentliche Verwaltungen entscheiden einseitig über die Arbeitsbedingungen, und die einzige Möglichkeit für die Arbeitnehmer und ihre Vertreter, sich Gehör zu verschaffen, sind die Konsultationsforen des Personalmanagements. Ganz anders ist die Situation in allen anderen untersuchten Ländern, wo Beschäftigte des öffentlichen Sektors mit privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen in der Regel über ein Streikrecht und Tarifverhandlungsprärogative verfügen. Die Tarifabdeckung beträgt in der Regel 100 %, und die beiden Ebenen werden zentral koordiniert. Im Allgemeinen wurde die Digitalisierung nicht in spezifischen Kapiteln oder Klauseln in den Tarifverträgen behandelt, selbst in Ländern, in denen die Arbeitsbeziehungen robust und zukunftsorientiert sind, wie in Finnland und Dänemark. In Deutschland, wo der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den öffentlichen Verwaltungen weit über dem nationalen Durchschnitt liegt, ist das Tarifverhandlungssystem stark zentralisiert, und die Abdeckung liegt bei nahezu 100 % (93 %). Allerdings sind die Lösungen für den digitalen Wandel in den einzelnen Verwaltungen sehr unterschiedlich. Obwohl sie in den Tarifverhandlungen keine zentrale Rolle spielen, wurden in Frankreich und Spanien Rahmenvereinbarungen über Telearbeit unterzeichnet, während Italien das einzige Land zu sein scheint, in dem die Digitalisierung als wichtig eingestuft wird (im nationalen Tarifvertrag für den Sektor "Zentrale Funktionen" vom Juni 2022).

Was die gewerkschaftlichen Ansätze und Prioritäten angeht, so vertrauen die nordischen Gewerkschaften auf ihre kooperative und beratende Art, den Wandel am Arbeitsplatz anzugehen. Die deutschen Gewerkschaften lehnen die Privatisierung und das Outsourcing öffentlicher Dienstleistungen ab und betonen die Sicherheit der Arbeitsplätze, das Recht auf Fortbildung im Falle des digitalen Wandels und "gute Arbeit" als Voraussetzung für bessere Dienstleistungen für Nutzer und Bürger. In den drei südeuropäischen Ländern steht Telearbeit ganz oben auf der Tagesordnung der Gewerkschaften, die sich für die Rechte der Arbeitnehmer und die Gewährleistung ihrer Arbeitsbedingungen einsetzen. In Polen und Ungarn steht die digitale Transformation zwar nicht ganz oben auf der Tagesordnung, aber die Gewerkschaften haben eine allgemeine Regulierung der Telearbeit erreicht, die ihren freiwilligen Charakter deutlich macht und durchsetzbar ist.

### **3.2.3 Krankenhaussektor**

In beiden nordischen Ländern werden die Tarifverhandlungen in diesem Sektor zentral koordiniert, haben einen Deckungsgrad von 100 % und sind in Bezug auf Konsultation und Zusammenarbeit stark formalisiert. Der Sektor steht vor massiven Herausforderungen, mit schwerwiegenden Personalengpässen, und die Verhandlungsagenda wurde von dieser Frage und der Verbesserung der Löhne und Arbeitsbedingungen dominiert. In diesem Zusammenhang ist die Digitalisierung als solche ein zweitrangiges Thema bei den Tarifverhandlungen. Die Situation in Deutschland spiegelt die dreigliedrige Struktur des Sektors (öffentlich, privat, gemeinnützig) wider. Im Allgemeinen ist der Grad der Digitalisierung im Krankenhauswesen gering, und das Thema wird in den Tarifverträgen nicht immer ausdrücklich erwähnt. In den drei südeuropäischen Ländern ist das Krankenhauswesen zunehmend dezentralisiert und fällt in die Zuständigkeit der regionalen Behörden. Diese Zersplitterung wirkt sich auf den digitalen Übergang aus, was sich in der Vielfalt der Standards und Praktiken zeigt. Neue digitale Systeme werden häufig von den Krankenhausdirektoren beschlossen, ohne dass es zu wirklichen Konsultationen oder Verhandlungen mit den Arbeitnehmervertretern kommt. Die Covid-19-Pandemie hatte erhebliche Auswirkungen auf den Sektor und verdeutlichte den Personalmangel und die unerträgliche Arbeitsbelastung nach jahrelangen Haushaltskürzungen. Im Falle Italiens ist "agiles" Arbeiten oder Telearbeit eines der Themen, die in den neuen Tarifverträgen am meisten im Mittelpunkt stehen.

In Polen ist der Krankenhaussektor staatlich reguliert. Ein gewisses Maß an Konsultation ist formell zulässig, während Tarifverhandlungen nur auf Krankenhausebene stattfinden und somit nur 2 % der Beschäftigten abdecken. Die Digitalisierung ist keine Priorität für die Sozialpartner, und die Branchengewerkschaften haben nur mäßiges bis gar kein Interesse daran. Im ungarischen Krankenhauswesen sind Tarifverhandlungen verboten, und es gibt keine regelmäßigen Foren zur Diskussion strategischer Fragen. Die Gewerkschaften konzentrieren sich sehr auf die Forderung nach vollständiger Anerkennung der grundlegenden Gewerkschaftsrechte und appellieren an die IAO, die Verletzung dieser Rechte zu bekämpfen. In diesem Zusammenhang steht der digitale Wandel nur am Rande auf der Tagesordnung der Gewerkschaften.

### **3.2.4 Die drei Sektoren in Kürze**

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass von den drei untersuchten Sektoren der Elektrizitätssektor derjenige ist, der in den acht Ländern bei weitem die meisten Ähnlichkeiten aufweist. Der Hauptgrund dafür ist, dass das West/Zentral-Ost-Gefälle viel weniger stark ausgeprägt ist als in den beiden anderen Sektoren. In allen acht Ländern sind der soziale Dialog und die Tarifverhandlungen autonom und recht effektiv, was die Kohärenz (gewerkschaftlicher Organisationsgrad), die Rolle von Branchen- oder Mehrarbeitgebervereinbarungen und die Reichweite der Tarifverhandlungen angeht. In mehreren Ländern wurden vorbildliche Verfahren ermittelt, auch im Hinblick auf die nationalen Traditionen der Arbeitsbeziehungen im Allgemeinen, wobei die Gewerkschaften bei der Antizipation

von Veränderungen proaktiver, kooperativer und innovativer sind. Das Gegenteil gilt für die beiden anderen Sektoren, in denen das West-Ost-Gefälle viel ausgeprägter ist. Während in den westeuropäischen Ländern die meisten Schlüsselindikatoren für die Arbeitsbeziehungen in öffentlichen Verwaltungen, Krankenhäusern und anderen nationalen Sektoren vergleichbar sind - mit z. B. privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen, relativ autonomen Arbeitsbeziehungen und einem hohen Grad an Tarifverhandlungen -, ist dies in Polen und Ungarn überhaupt nicht der Fall. In diesen beiden Ländern werden die Rechtsstellung und die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer vollständig durch Gesetze und einseitige Entscheidungen der Unternehmensleitung geregelt, es gelten strenge Beschränkungen und Verbote, und Tarifverhandlungen finden nur in geringem Umfang und völlig dezentralisiert statt oder fehlen sogar ganz.

Ein wichtiges Ergebnis dieser Studie ist, dass es in allen untersuchten Ländern und Sektoren weniger Verweise und Zitate zur digitalen Transformation von Arbeit und Dienstleistungen gibt als erwartet. Tatsächlich wird der Begriff in Tarifverträgen nur selten überhaupt erwähnt. Er kann in Fällen erwähnt werden, in denen die nationale Branchenebene vorherrscht, oder in Tarifverträgen auf Unternehmens- oder Betriebsebene. Wenn in Tarifverträgen auf die Digitalisierung Bezug genommen wird, ist das wichtigste und häufigste Thema bisher die Telearbeit und insbesondere die vollständige Wahrung der Arbeitnehmerrechte (sowohl der individuellen als auch der kollektiven), eine akzeptable Work-Life-Balance, Ad-hoc-Maßnahmen für Gesundheit und Sicherheit, das Recht auf Abschaltung und das Recht auf Geselligkeit.

Was in den meisten Ländern und Sektoren weiter verbreitet ist, ist die Rolle der dreigliedrigen Konsultation und Foren. Die Vereinbarungen scheinen im Allgemeinen sehr informell zu sein und einseitig von der Unternehmensleitung beschlossen zu werden, da die Digitalisierung als Teilbereich der Arbeitsorganisation und somit als Vorrecht des Personalmanagements angesehen wird. In diesem Zusammenhang können die Rechte und Befugnisse der Gewerkschaften gefährdet sein, wenn sie nicht durch das Gesetz und/oder die Autonomie der Sozialpartner geschützt sind: Dies war eine Sorge, die in den meisten Fallstudien und insbesondere in den Interviews und Fokusgruppen zum Ausdruck kam. Dieses Risiko könnte als Folge der zunehmenden Individualisierung der Arbeitsverhältnisse und der sozialen Isolierung der digitalen Arbeitnehmer auftreten. Telearbeit kann in der Tat die Fähigkeit der Arbeitnehmer untergraben, sich zu organisieren und ihre Rechte zu verteidigen. *Wie können Arbeitnehmer von kollektiven Vertretungsorganisationen erreicht werden, wenn sie keinen festen Arbeitsort haben? Und wie kann die Mitbestimmung in einem solchen Unternehmen organisiert werden?*<sup>(7)</sup>, fragt der Autor der deutschen Fallstudie (7).

---

7. Öz F. und Hamburg I. (2023) Wie die Digitalisierung die Arbeitsplatzqualität und den sozialen Dialog im öffentlichen Dienst in Deutschland prägt. DIGIQU@LPUB project. OSE Working Paper Series, Research Paper No.58, Brüssel: European Social Observatory.

Im Rahmen des sozialen Dialogs in den acht Ländern scheint der digitalen Kluft zwischen den Bürgern und Nutzern der neuen Plattformen nicht viel Aufmerksamkeit geschenkt worden zu sein, vor allem in Bezug auf einige wichtige öffentliche Dienstleistungen <sup>(8)</sup>. Dies ist vor allem in Ländern der Fall, in denen das Niveau der digitalen Kompetenz nach wie vor unzureichend und ungleichmäßig ist und in denen ältere und weniger gebildete oder technisch weniger versierte Menschen Schwierigkeiten haben, Zugang zu den neuen digitalisierten Diensten zu erhalten, einschließlich lebenswichtiger Angebote wie Gesundheitsdienste. Es besteht die sehr reale Gefahr neuer Formen der sozialen Ausgrenzung, wie bereits in Umfragen und Erhebungen über das tägliche Leben und die Erfahrungen der Menschen festgestellt wurde <sup>(9)</sup>.

In mehreren Länderberichten wird betont, dass der europäische soziale Dialog eine wichtige Rolle bei der Unterstützung des sozialen Dialogs in den verschiedenen untersuchten Ländern spielen könnte, indem er die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern über Fragen im Zusammenhang mit der Digitalisierung in den verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen fördert. Dies führt uns zu einer Reihe politischer Implikationen, die sich aus der Untersuchung ergeben.

- 
8. Obwohl dies im sozialen Dialog nicht zum Ausdruck kommt, wurde es von mehreren Befragten und Fokusgruppenteilnehmern ebenfalls als wichtig bezeichnet, siehe Peña-Casas R. und Ghailani D. (2023) The ambivalent and ambiguous impacts of digitalisation on job quality of workers in public services in the European Union: the case of electricity production and supply, hospital, and public administration sectors. DIGIQU@LPUB Projekt. OSE Working Paper Series, Forschungspapier Nr. 61, Brüssel: Europäische Sozialbeobachtungsstelle, September.
  9. Siehe unter anderem Rogers E.M. (2001) The Digital Divide, *The International Journal of Research into New Media Technologies*, Band 7, Ausgabe 4, Dezember. Laut einer von der italienischen Gewerkschaft CISL durchgeführten Umfrage laufen 8 von 10 älteren Menschen, vor allem in einigen südlichen Regionen des Landes, Gefahr, von digitalen Diensten ausgeschlossen zu werden, einschließlich wichtiger Dienste im Gesundheitswesen und in der öffentlichen Verwaltung