



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

Wie die Digitalisierung die Arbeitsplatzqualität und den sozialen Dialog im öffentlichen Dienst in Deutschland beeinflusst

Zusammenfassung

Autoren:

Fikret Öz und Ileana Hamburg

Institut Arbeit und Technik - Westfälische Hochschule Gelsenkirchen, Deutschland

Die Digitalisierung hat sich im öffentlichen Sektor zu einem zentralen Thema mit Chancen und neuen Herausforderungen entwickelt. Mit dem Forschungsprojekt DIGIQU@LPUB, das von der Kommission gefördert wird, sollen die Auswirkungen der Digitalisierung auf verschiedene Aspekte der Arbeitsplatzqualität und des sozialen Dialogs für Mitarbeitende des öffentlichen Dienstes in drei ausgewählten Sektoren – öffentliche Verwaltung, Krankenhäuser und Elektrizität – bewertet werden. Wie auch in anderen Wirtschaftssektoren, hat die Digitalisierung im öffentlichen Dienst erheblichen Einfluss auf Arbeitsbedingungen, Arbeitsorganisation und den sozialen Dialog. Forschungsschwerpunkt ist in den meisten Fällen jedoch die Privatwirtschaft, während der öffentliche Sektor in Deutschland als Forschungsgebiet vernachlässigt wird.

In dieser Studie werden die wichtigsten Erkenntnisse der Analyse auf der Grundlage von Sekundärforschung und eigenen empirischen Daten vorgestellt. Ziel ist es dabei, die Gewerkschaften und Entscheidungsträger*innen für die Auswirkungen der digitalen Transformation auf die Tätigkeit im öffentlichen Dienst zu sensibilisieren. Die Qualität der öffentlichen Dienste und der Arbeitsbedingungen in diesem Sektor ist von hoher Bedeutung,

da sie das Wohlbefinden und die Zufriedenheit von Bürger*innen oder Patientinnen bzw. Patienten weitgehend beeinflusst.

Hintergrundinformationen

Digitalisierung, Liberalisierung, Dezentralisierung und die Einrichtung transparenter Energiemärkte können als zentrale Treiber für strukturelle Veränderungen im deutschen Strommarkt betrachtet werden, wobei die Digitalisierung eine der wichtigsten Triebkräfte ist. Der Energiesektor hat als eine der ersten Branchen digitale Lösungen eingeführt und somit nicht nur einer Umstrukturierung des Sektors, sondern auch neuen Geschäftsmodellen den Weg bereitet. Ohne Digitalisierung wäre das Entstehen neuer virtueller Energiemärkte und der Markteintritt von externen Anbietern insbesondere in Bezug auf die Stromverteilung für Kundinnen und Kunden nicht möglich gewesen.

Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ist es, Gesetze und Verordnungen durchzusetzen und gleichzeitig das Wohlbefinden und die Zufriedenheit der Bürger*innen sicherzustellen, was ihre politische Legitimität stärkt. In Anbetracht der laufenden digitalen Transformation sind öffentliche Verwaltungsstellen mit gestiegenen Erwartungen an ihre „Erreichbarkeit“ und die Bereitstellung und Erbringung öffentlicher Dienste konfrontiert. Eine der größten Herausforderungen dabei ist der Mangel an Fachkräften, von dem auch viele andere Branchen in Deutschland betroffen sind. Arbeitsintensivierung und Überbelastung infolge von Personalmangel stehen bei Branchengesprächen nunmehr ganz oben auf der Tagesordnung. In den letzten Jahren und insbesondere während der COVID-19-Pandemie ist immer deutlicher geworden, dass digitale Lösungen und Maßnahmen in Bezug auf Geschwindigkeit und unzureichende Infrastruktur benötigt werden. Um die digitale Transformation zu beschleunigen, hat die Bundesregierung zahlreiche Aktionsprogramme, Initiativen und Maßnahmen rund um Digitalisierung auf den Weg gebracht. Diese Aktionen bleiben aber hinter den Zielen der Regierung zurück.

Der Krankenhaussektor und das Gesundheitssystem Deutschlands sind mit langjährigen, jedoch kaum beachteten strukturellen Problemen behaftet. Trotz einiger Verbesserungen in den letzten Jahren sind die Folgen der langjährigen Ignoranz weiterhin spürbar. Die Arbeitsplätze in diesen Bereichen verlieren aufgrund der Kombination von Fachkräftemangel, hoher Arbeitsintensität und relativ niedriger Entlohnung an Attraktivität und Ansehen, und ihrer lebensrettenden Bedeutung wird wenig Rechnung getragen. Der Arbeitskräftemangel in deutschen Krankenhäusern führt zu steigender Arbeitsbelastung und Unzufriedenheit insbesondere unter Pflegekräften, verschärft durch Niedriglöhne.

Im Vergleich zu anderen Branchen gilt der Krankenhaussektor allgemein als wenig digitalisiert. Befragte geben an, dass zwar digitale Lösungen implementiert werden, jedoch nicht im Rahmen einer allgemeinen digitalen Strategie, sondern als eigenständige Lösungen. Diese Punktlösungen sind nicht miteinander verknüpft, was einen sogenannten Medienbruch ⁽¹⁾ und im Weiteren Datenverlust, Verzögerungen oder Unklarheiten zur Folge hat.

Die auch für andere Sektoren im Hinblick auf die Auswirkungen der Digitalisierung relevanten Themen sind im Krankenhaussektor ebenfalls von zentraler Bedeutung. Dazu gehören Arbeitsintensität, Arbeitszeitregelungen, Einsatzpläne, Mitarbeiterschulungen, Homeoffice-Regelungen, Datenschutz, Transparenz durch digitale Tools und die Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben. Sie hängen direkt oder indirekt mit der gesamten digitalen Transformation zusammen und sind eng an die Arbeitsbedingungen als wichtiges Thema in Tarifverhandlungen geknüpft. Angesichts fehlender bundesweiter Regelungen zu Digitalisierungsfragen kommt den Betriebsräten bei der Verhandlung von internen Arbeitsplatzregelungen auch künftig eine wichtige Rolle zu, um die Interessen des deutschen Krankenhauspersonals zu vertreten.

Wesentliche Ergebnisse

Den Ergebnissen der Online-Umfrage DIGIQU@LPUB zufolge, muss die Digitalisierung in den drei untersuchten Sektoren weiter vorangetrieben werden. Da die meisten Teilnehmer*innen täglich digitale Tools verwenden, hat die Digitalisierung einen erheblichen Einfluss auf die Arbeitsorganisation, auch in Bezug auf verbessertes Zeitmanagement und Homeoffice-Optionen. Die meisten Befragten berichteten aber auch von höherer Arbeitsintensität, die weitgehend auf den Mangel an Fachkräften zurückzuführen ist. Es wurde die Ansicht vertreten, dass sich die Digitalisierung generell positiv auf die Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben auswirkt und dass Schulungen zu diesem Thema äußerst wichtig sind. Viele Teilnehmende hatten das Gefühl, nicht vollständig in die Frühphasen der Arbeitsplatzdigitalisierung einbezogen zu werden. Das Recht auf Abschalten wird in Deutschland im Rahmen von Tarifverträgen geregelt. Insgesamt bestätigten die meisten Befragten den positiven Einfluss von Digitalisierung, wie die Verringerung der körperlichen Belastung durch digitale Instrumente. Sie wiesen aber auch auf ihre potenziell negativen Auswirkungen auf die psychische Gesundheit und das Wohlbefinden sowie die verstärkte Überwachung der Beschäftigten hin. Arbeitsplatzsicherheit und Arbeitsplatzverluste infolge von Digitalisierung wurden nicht als entscheidende Faktoren genannt.

1. Eine Störung oder ein Wechsel des Kommunikationsmittels bei der Übertragung von Informationen zwischen Kommunikationsmitteln oder -arten.

Tempo und Ausmaß der Digitalisierung sind von Sektor zu Sektor unterschiedlich, was auf politische Beschlüsse, institutionelle Strukturen und Marktwettbewerb zurückzuführen ist. Daher verfolgen auch die Sozialpartner und Gewerkschaften unterschiedliche Strategien, auch wenn es dabei viele Überschneidungen gibt. Politische Entscheidungen haben einen erheblichen Einfluss auf Marktstrukturen und zwar insbesondere im Energie- und Krankenhausesektor, die beide mit Privatisierung und Kommerzialisierung zu kämpfen haben. Zusätzlich zum Marktwettbewerb stehen Entscheidungsprozesse zur Digitalisierung im Stromsektor aber auch unter dem Einfluss von politischen Beschlüssen wie Dekarbonisierungsstrategien. Die digitale Transformation wird in den meisten Fällen im Rahmen von Top-down-Strategien vorangetrieben.

Die Digitalisierung beeinflusst außerdem weitgehend die Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen und Interessenvertretungen in Deutschland. Damit potenziell verbundene geänderte Arbeitsplatzregelungen wie mehr Fernarbeit und flexible Arbeitszeiten könnten die traditionelle Rolle von Gewerkschaften infrage stellen. Während der COVID-19-Pandemie wurde es für Gewerkschaften zunehmend schwieriger, den Kontakt mit Mitarbeitenden im Homeoffice aufrechtzuerhalten. Viele Unternehmen sind aufgrund von Datenschutzverordnungen häufig nicht in der Lage, Dritten interne Kommunikationskanäle wie Firmen-E-Mail-Adressen zugänglich zu machen. Die Gewerkschaften nennen als wichtige Fragen und Themen die Regulierung von Fernarbeit sowie das Recht auf Abschalten, die Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben, der Datenschutz, die lückenlose Überwachung, die Arbeitsintensivierung und der zunehmende Stress durch immer kleinteiligere Arbeitsschritte, emotionslose Arbeit von Maschinen an und mit Menschen sowie das Verschwimmen der Grenzen zwischen Arbeits- und Privatleben aufgrund der heutigen ständigen Erreichbarkeit. Das Recht auf Abschalten ist in den Tarifvereinbarungen in Deutschland nicht geregelt. Zwar ist dieses Recht weiter Teil der öffentlichen Debatte, allerdings bisher ohne Schlussfolgerung auf Bundesebene.

Zur Bewältigung der Herausforderungen der digitalen Transformation und deren Auswirkungen auf Arbeitsplatzqualität und den sozialen Dialog passen die deutschen Gewerkschaften ihre Strategien entsprechend an und untersuchen neue Möglichkeiten der Arbeitnehmervertretung im digitalen Zeitalter, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Vorteilen der Digitalisierung und den Arbeitnehmerrechten herzustellen. Sie stoßen jedoch auf Schwierigkeiten beim Erreichen von bundesweiten Vereinbarungen, um die negativen Digitalisierungseffekte zu verringern. Dank der gesetzlich gut abgesicherten Stellung der Betriebsräte und ihrer sehr aktiven Unterstützung werden die meisten Vereinbarungen daher

auf betrieblicher Ebene geschlossen ⁽²⁾. Die Betriebsräte sind weitgehend gesetzlich befugt, die Arbeitsbedingungen vor Ort entsprechend den Folgen der Digitalisierung zu gestalten. Die Gewerkschaften leisten dabei in vielerlei Hinsicht Unterstützung, unter anderem durch Beratung und Betreuung sowie Schulungsprogramme und landesweite Kampagnen. Außerdem beteiligen sie sich im Rahmen von Workshops, Positionspapieren und Fachkonferenzen an Debatten über neue Technologien und digitale Lösungen wie künstliche Intelligenz, Plattformarbeit oder Blockchain. Sie heben dabei stets hervor, wie wichtig eine Bewertung dieser Entwicklungen aus Sicht der Arbeitnehmer*innen ist. Gefordert wird generell eine umfassende betriebliche Mitbestimmung in Bezug auf den gesamten Digitalisierungsprozess, die Sicherung von Arbeitsplätzen, weitreichende Schulungsmaßnahmen, einen an die neuen Anforderungen angepassten Arbeitsplatzschutz und einen umfassenderen Schutz der Privatsphäre der Arbeitnehmer*innen.

Die deutschen Gewerkschaften konnten zur digitalen Transformation zwei erfolgreiche Tarifverträge durchsetzen. Es handelt sich dabei um den Tarifvertrag 2022 in der Chemiebranche, mit dem Gewerkschaften digitale Zugangsrechte zugewiesen werden, um interne Kommunikationskanäle in Unternehmen nutzen zu können. Dafür wurden neue Kommunikationskanäle beispielsweise in Form von Firmen-E-Mail-Adressen eingerichtet, die durch andere betriebliche Informationssysteme ergänzt werden können, wie das digitale schwarze Brett im Intranet oder die Mailinglisten eines Unternehmens. Es ist weiterhin offen, ob Gewerkschaften in nächster Zeit solche digitalen Zugangsregelungen für andere Sektoren erreichen können.

Als weiterer Erfolg ist der Tarifvertrag über Digitalisierung von 2021 zwischen dem Bundesinnenministerium und den Gewerkschaften zu nennen. In dessen Rahmen wurden Regelungen festgelegt, die der Arbeitsplatz- und Lohnsicherheit Vorrang einräumen. Die Vereinbarungen kommen zur Anwendung, wenn Arbeitsabläufe infolge von Digitalisierung erheblich modifiziert werden. Arbeitnehmer*innen haben beispielsweise einen Schulungsanspruch, wenn sich ihre Tätigkeit verändert oder eingestellt wird oder sie den Arbeitsplatz wechseln müssen. Außerdem wird Lohnsicherheit gewährleistet, wenn eine neue Tätigkeit schlechter bezahlt wird. Der Tarifvertrag mit der Bundesregierung gilt als Vorbild für nachfolgende Vereinbarungen. Die Bemühungen der Gewerkschaften darum, diese Art von Tarifvertrag mit den deutschen Bundesländern und Kommunen abzuschließen, müssen jedoch noch Ergebnisse zeigen.

2. In Deutschland wird zwischen Betriebsräten in Unternehmen der Privatwirtschaft und Personalräten in Organisationen des öffentlichen Sektors unterschieden. Im Rahmen dieser Arbeit wird der Begriff „Betriebsrat“ für beide Sektoren verwendet.

Fazit und Empfehlungen

Die Gewerkschaften erkennen generell die positiven Aspekte der Digitalisierung an. Sie sind davon überzeugt, dass sie die Arbeitsflexibilität in Bezug auf Arbeitszeiten, Arbeitsort und Arbeitsorganisation erhöhen und somit sowohl Arbeitgeber*innen als auch Arbeitnehmer*innen neue Möglichkeiten der Arbeitsgestaltung eröffnen können. Hinsichtlich der in der Studie untersuchten Sektoren weisen die Gewerkschaften darauf hin, dass die allgemeine Zuverlässigkeit der öffentlichen Dienste erhalten und negative Auswirkungen auf Arbeitsbedingungen während der digitalen Transformation vermieden werden müssen. Weder die Qualität der Dienste noch der Arbeitsbedingungen sollte beeinträchtigt werden, wobei ein ausgewogenes Verhältnis zwischen diesen beiden Zielen erreicht werden muss.

Alle Befragten der Gewerkschaften erklärten es für äußerst wichtig, dass sie an der Entscheidungsfindung während der gesamten digitalen Transformation beteiligt werden. Dies kann dabei helfen, die Bedenken und Widerstände von Arbeitskräften zu zerstreuen und die Digitalisierung zu optimieren. Arbeitnehmer*innen können durch zusätzliche Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen bei der Bewältigung dieser Prozesse unterstützt werden. Die digitale Transformation sollte nicht nur von Wirtschaftlichkeits- und Rationalisierungsüberlegungen geleitet sein, sondern auch dazu beitragen, hochwertige öffentliche Dienste mit guten Arbeitsbedingungen in Einklang zu bringen. Alle digitalen Prozesse sollten unter diesem Gesichtspunkt beurteilt werden.

DIGIQU@LPUB website: <https://www.ose.be/digiqupub/>

Email: oez@iat.eu und hamburg@iat.eu

Zitierweise für diese Publikation: Öz, F. and Hamburg, I. (2023) How digitalisation shapes job quality and social dialogue in Germany's public services. DIGIQU@LPUB project. OSE Working Paper Series, Research Paper No. 58, Brussels: European Social Observatory, September.

With the financial support of the

