

Nr 20 / September 2023

# briefing

Observatoire social européen

# paper

**Digitalisierung - zunehmend  
von Bedeutung im sozialen  
Dialog?**

**DIGIQU@LPUB-Kurzdossier**



**Ose**  
PAPER SERIES

**Salvo Leonardi**  
Fondazione Di Vittorio (FDV)

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

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



## **Digitalisierung – zunehmend von Bedeutung im sozialen Dialog? DIGIQU@LPUB-Kurzdossier**

### **Salvo Leonardi**

Fondazione Di Vittorio (FDV)

Die „OSE Paper Series“ umfassen drei verschiedene Publikationen, die in Englisch und Französisch zur Verfügung stehen. Die „Research Papers“ haben den Zweck, die Forschungsergebnisse der Europäischen Sozialen Beobachtungsstelle (OSE), der verbundenen Forscher\*innen oder der Kolleginnen und Kollegen des OSE-Netzwerks zu verbreiten. Die „Briefing Papers“ enthalten bereits verfügbare und regelmäßige Informationen über eine Vielfalt von Themen. Die „Opinion Papers“ bestehen aus präzisen politikbezogenen Stellungnahmen.

**Zitierweise für diese Publikation:** Leonardi S. (2023) Digitalisierung – zunehmend von Bedeutung im sozialen Dialog? DIGIQU@LPUB-Kurzdossier. OSE Working Paper Series, Briefing Paper Nr 20, Brüssel, Europäische Soziale Beobachtungsstelle, September.

With the financial support of the



# Inhaltsübersicht

ZUSAMMENFASSUNG.....	4
1. PROJEKTZIELE UND METHODIK.....	5
2. DIGIQU@LPUB – WESENTLICHE PROJEKTERGEBNISSE.....	7
2.1 Länderspezifische Unterschiede .....	8
2.2 Sektorbezogene Unterschiede .....	9
2.2.1 Stromsektor .....	9
2.2.2 Sektor der öffentlichen Verwaltung .....	10
2.2.3 Krankenhaussektor .....	11
2.2.4 Die drei Sektoren im Überblick .....	12
3. POLITISCHE UND SONSTIGE EMPFEHLUNGEN.....	14
MEHR ERFAHREN .....	15

## ZUSAMMENFASSUNG

Dieses Kurzdossier enthält die wesentlichen Ergebnisse und politischen Auswirkungen einer Vergleichsanalyse zur Beziehung zwischen Digitalisierung und sozialem Dialog in drei öffentlichen Diensten (öffentliche Stromerzeugungs- und -versorgungsdienste, öffentlicher Verwaltungssektor und öffentliche Krankenhäuser) in acht EU-Mitgliedstaaten. Das sich abzeichnende Gesamtgebilde ist von einer Diversität geprägt, die die vielfältigen Systeme der Arbeitsbeziehungen widerspiegelt, und zwar nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch zwischen den drei Sektoren und sogar innerhalb jedes einzelnen. Die Rechtsstellung der Arbeitsverhältnisse (privatwirtschaftlich versus öffentlich) ist von ebenso großer Bedeutung wie das Vorhandensein oder Fehlen von Tarifverhandlungen auf nationaler und/oder sektorbezogener Ebene, der Organisationsgrad sowie die Qualität der Arbeitnehmerbeteiligung und der Tarifverhandlungen am Arbeitsplatz. Die Gewerkschaften auf nationaler und sektorbezogener Ebene stehen dem laufenden digitalen Wandel zwar insgesamt positiv gegenüber, haben jedoch Bedenken hinsichtlich der damit verbundenen impliziten Risiken für Beschäftigung, Arbeitsorganisation, Datenschutz und Gewerkschaftsrechte. In Tarifverträgen wird nur selten auf die Digitalisierung verwiesen und es scheint vor allem informell nach Lösungen und Praktiken der Unterrichtung und Anhörung gesucht zu werden. Die Gewerkschaften empfehlen einen politischen ganzheitlichen Ansatz auf nationaler und EU-Ebene, der darauf ausgerichtet ist, individuelle und kollektive Rechte, lebenslanges Lernen und die gemeinsame Überwachung der aktuellen Veränderungen zu garantieren. Die gewerkschaftlichen Strategien müssen um neue interne Konzepte, Kompetenzen, Instrumente und Formen der Arbeitsorganisation erweitert werden, um die erforderliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer\*innen besser wahrnehmen zu können, deren gemeinsame Stimme durch die Telearbeit untergraben wird.

## 1. PROJEKTZIELE UND METHODIK

In diesem Kurzdossier werden die wesentlichen Botschaften und politischen Auswirkungen der länder- und sektorübergreifenden Analyse dargelegt, die im Rahmen des europäischen Projekts „*Die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsplatzqualität und den sozialen Dialog im öffentlichen Dienst*“ (DIGIQU@LPUB) durchgeführt wurde. Im Rahmen dieser Studie, die vom Thinktank Europäische Soziale Beobachtungsstelle (OSE) mit Sitz in Brüssel gesponsert und koordiniert und aus der Haushaltslinie der Europäischen Kommission „*Verbesserung der Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen*“<sup>1</sup> finanziert wurde, werden acht EU-Länder – Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Polen, Spanien und Ungarn – und drei Sektoren und öffentliche Dienste: Stromerzeugung, -verteilung und -versorgung (nachfolgend der Stromsektor), öffentliche Verwaltung (auf staatlicher, regionaler und kommunaler Ebene) sowie der öffentliche Sektor Krankenhaus und Gesundheitsdienstleistungen (nachfolgend der Krankenhaussektor) untersucht.

Das Projekt hatte insbesondere zum Ziel, Gewerkschaften und Entscheidungsträgerinnen für die Folgen des digitalen Übergangs in drei wichtigen öffentlichen Diensten zu sensibilisieren (1). Eines der erklärten Projektziele bestand darin, die Debatte der Sozialpartner zu bereichern und als Orientierungshilfe zu diesem bahnbrechenden Thema zu dienen, indem europäischen und nationalen Akteuren politische Empfehlungen zu geeigneten Lösungsansätzen zur digitalen Transformation der Arbeit bereitgestellt werden.

Die wichtigsten Ausgangsfragen in Bezug auf den sozialen Dialog umfassten folgende:

- Wie wirkt sich die digitale Transformation der Arbeit auf traditionelle Akteure und Systeme der Arbeitsbeziehungen aus und inwieweit treiben diese Systeme gleichzeitig die digitale Transformation voran? Wie also beeinflussen sie sich gegenseitig?
- Inwieweit gewinnt die Digitalisierung im sozialen Dialog und den Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst an Bedeutung?
- Welche gewerkschaftlichen Konzepte und Prioritäten sind besser geeignet, um die Auswirkungen der Digitalisierung auf das Arbeitsleben und die Arbeitsbedingungen anzugehen?
- Welche Empfehlungen können an einzelstaatliche und EU-Akteure basierend auf der vorliegenden Studie gerichtet werden?

---

1. Zusätzlich zu diesem Kurzdossier über die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Praktiken im sozialen Dialog werden in einem weiteren thematischen Kurzdossier die Ergebnisse behandelt, die über die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsplatzqualität in den betreffenden Ländern und öffentlichen Diensten vorliegen: Peña-Casas R. und Ghailani D. (2023) Die Verbreitung der Digitalisierung und ihre ambivalenten Auswirkungen auf die Arbeitsplatzqualität von Beschäftigten im öffentlichen Sektor in der EU. DIGIQU@LPUB-Kurzdossier. OSE Working Paper Series, Briefing Paper Nr. 19, Brüssel, Europäische Soziale Beobachtungsstelle, September.

Die Forschungspartner\*innen gingen von der Annahme und dem Ausgangspunkt aus, dass ein gut etabliertes und mehrschichtiges System des sozialen Dialogs die sozial verantwortliche und nachhaltige Nutzung von neuen (digitalen) Technologien vorantreiben kann.

Der soziale Dialog ist und bleibt außerdem von zentraler Bedeutung, um negative Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeit in ihren individuellen und kollektiven Dimensionen zu verhindern: Beschäftigung (einschließlich Personalkürzungen, technologische Arbeitslosigkeit und prekäre Arbeitsplätze), Arbeitsplatzqualität (Überwachung, „digitaler Taylorismus“, Verschwimmen der Grenzen zwischen Berufs- und Privatleben, Ausbeutung, soziale Isolation) und letztlich die Arbeitsbeziehungen (Individualisierung, rückläufiger Organisationsgrad, Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen Arbeitgeberinnen und Arbeitnehmerinnen).

Die acht nationalen Forschungsteams wendeten für ihre Fallstudien und für die Erstellung von detaillierten nationalen Berichten einen gemeinsamen Analyserahmen an. Die nationalen Fallstudien wurden anhand von Sekundär- und Primärerhebungen durchgeführt.

Die nationalen Berichte stützten sich auf eine umfassende und aktuelle Literaturanalyse zu Themen des sozialen Dialogs auf nationaler Ebene und in den untersuchten Sektoren (Stromsektor, öffentliche Verwaltung und Krankensektor). In den Fallstudien wurden verschiedene Formen des sozialen Dialogs (Tarifverhandlungen, Beteiligungsrechte, gemeinsame Gremien) und verschiedene Ebene (sektorübergreifend, sektorbezogen, Unternehmen/Werk/Arbeitsplatz) untersucht. Tarifverträge und Dokumente der Gewerkschaften, in denen die angewendeten Strategien zur Bewältigung dieser Herausforderung thematisiert werden, wurden auf Verweise auf digitale Fragen hin untersucht. In einem zweiten Schritt führten die acht Forscherteams eine eingehende Feldforschung mittels zahlreicher Interviews und Fokusgruppen aus. Bei den Befragten handelt es sich in der Regel um Vertreterinnen von Gewerkschaften – nationale und/oder regionale Beamtinnen und Beamte, Personal- oder Gewerkschaftsvertreterinnen – aus den drei untersuchten Sektoren.

Das sich abzeichnende Gesamtbild in jedem der acht Länder war äußerst informativ, detailliert und reich an politischen Implikationen (vgl. Abschnitt 3). Vor allem auch waren die nationalen Berichte vom Aufbau her identisch und alle enthielten den Abschnitt über die Verknüpfungen von sozialem Dialog und Digitalisierung.

Diesbezüglich wurde ein horizontaler und transnationaler Ansatz mit Fokus auf vier Cluster gewählt. Diese stützen sich auf die in der internationalen Fachliteratur verwendeten makroregionalen Cluster <sup>(2)</sup> (das durch Irland und Malta vertretene angelsächsische oder liberale Modell war nicht Teil unserer

---

2. Visser J. (2009) 'The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy', in European Commission (2009) Industrial Relations in Europe 2008, Luxembourg: Office for Official Publications of the European

Studie). Unter Verwendung der gemeinsamen Klassifizierung von nationalen Arbeitsbeziehungssystemen stützt sich die vorliegende analytische Präsentation auf die folgenden vier Cluster:

- Nordeuropa: Finnland und Dänemark
- Mitteleuropa: Deutschland
- Südeuropa: Frankreich, Spanien und Italien
- Mittelosteuropa: Polen und Ungarn

Die Klassifizierung berücksichtigt die verschiedenen institutionellen Rahmenwerke; das Verhältnis zwischen Staatsinterventionismus und Tarifautonomie der Sozialpartner; Gepflogenheiten und Praktiken des sozialen Dialogs; die vorherrschende Ebene, auf der Tarifverhandlungen stattfinden, deren Koordinierung und die Tarifbindung; Gewerkschaftsdichte; Einbeziehung und Beteiligung der Arbeitnehmerinnen; sowie Streiks und Arbeitsunruhen.

Basierend auf diesem Rahmenwerk sollte durch Sekundär- und Primärerhebung erfasst werden, inwieweit die Gewerkschaften den laufenden digitalen Wandel in den öffentlichen Diensten nachvollziehen können, und ihre diesbezüglichen Lösungsansätze. Der Schwerpunkt lag dabei auf ihren Bedenken, Erwartungen und Strategien auf nationaler und sektorbezogener Ebene, da diese in der Regel miteinander verknüpft sind.

## 2. DIGIQU@LPUB – WESENTLICHE PROJEKTERGEBNISSE

In der umfangreichen Studie in den acht Ländern wurden zahlreiche Punkte herausgearbeitet. Einige trafen auf alle acht Länder zu, andere bezogen sich auf den jeweiligen nationalen Kontext. Es wurden ausreichend empirische Daten gesammelt, um die in der Literatur über Arbeitsbeziehungen weit verbreitete Annahme bestätigen zu können, dass „*Institutionen von Bedeutung sind*“, einschließlich der damit verbundenen Modellvielfalt <sup>(3)</sup>.

---

Communities; Eurofound (2017) Mapping varieties of industrial relations: Eurofound's analytical framework applied, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

3. 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.

## **2.1 Länderspezifische Unterschiede**

Die folgenden Ergebnisse basieren auf der vergleichenden Länderanalyse.

In Finnland und Dänemark, deren Gewerkschaftsdichte zu den höchsten weltweit gehört, waren die drei untersuchten Sektoren überdurchschnittlich stark gewerkschaftlich organisiert. Das zweistufige Tarifsysteem deckt fast 100 Prozent der Arbeitskräfte in den betreffenden Sektoren ab. Daher ist die digitale Transformation der Arbeit durch gut etablierte Praktiken formell und informell in den sozialen Dialog eingebettet. Während es aufgrund der aktuellen Digitalisierung nicht zu Kontroversen gekommen ist, werden nur wenige Aspekte der Digitalisierung direkt in den Branchentarifverträgen geregelt. Zu den Themen, die auf der Tagesordnung der Arbeitgeber\*innen und der Gewerkschaften höher angesiedelt sind, gehören die Reform des finnischen Wohlfahrtsstaats und die Arbeitsunruhen in Dänemark in bestimmten Berufssparten des öffentlichen Dienstes, wie beispielsweise Krankenpfleger\*innen. In beiden Ländern scheinen die Sozialpartner jedoch auf ihr System der Arbeitsbeziehungen zu vertrauen, das sich zur Bewältigung dieser neuen Herausforderungen weitgehend auf den sozialen Dialog und die informelle Zusammenarbeit auf betrieblicher Ebene und am Arbeitsplatz stützt.

In Deutschland, dem Beispiel für das mitteleuropäische Modell, ist der digitale Wandel unterschiedlich schnell und in unterschiedlichem Ausmaß in den drei Sektoren fortgeschritten. Die Gewerkschaften schätzen die positiven Effekte der laufenden Umgestaltung der Arbeit, befürchten jedoch Situationen, in denen die Marktkräfte allein tonangebend sein werden. Der Datenschutz wirft ebenfalls Bedenken auf. Die Tarifverträge werden mehrheitlich auf dezentralisierter Ebene geschlossen und die betreffenden Arbeitnehmervertreter\*innen verfügen über breit angelegte Mitbestimmungsrechte. Ein viel debattiertes Thema ist der Datenschutz und die damit verbundenen Herausforderungen. Aus Sicht der Gewerkschaften zeigen die Branchentarifverträge bisher nur unzureichend Wirkung. Die Digitalisierung in Deutschland scheint generell durch Top-down-Strategien anstatt durch integrierte und umfassende Ansätze vorangetrieben werden.

In den drei südeuropäischen Ländern ist der Organisationsgrad in den drei öffentlichen Diensten äußerst hoch und die Tarifbindung beträgt fast 100 Prozent. Rahmenverträge und das zweistufige Tarifsysteem mit vor allem Branchentarifverträgen spielen auch bei Digitalisierungsfragen eine bedeutende Rolle. Die Gewerkschaften wollen die Digitalisierung grundsätzlich nicht behindern, was sich in den Tarifverträgen widerspiegelt, in denen ihr relativ wenig Bedeutung beigemessen und sie nur selten ausdrücklich erwähnt wird. Während die wichtigsten französischen Gewerkschaften den laufenden Wandel auf unterschiedliche Weise angehen und auslegen, beschwerten sich die spanischen Gewerkschaften darüber, dass sie kaum daran beteiligt werden. In Italien versuchen die Gewerkschaften, sich den Anhörungs- und gemeinsamen Untersuchungsverfahren zu bedienen, die in den Tarifverträgen festgelegt sind. Scheinbar mehr als in anderen Ländern sehen bestimmte Bereiche der Gewerkschaftsbewegung in diesen drei Ländern die laufende Digitalisierung kritisch



und warnen vor den negativen Folgen für die Beschäftigung, die Arbeitsbedingungen, die Lebensqualität und die Gewerkschaftsrechte.

Das System der Arbeitsbeziehungen ist in den zwei Ländern in Mittelosteuropa insgesamt schwach ausgebildet. Trotz eines gewissen formellen Tripartismus herrscht staatlicher Unilateralismus vor. Tarifverhandlungen werden auf Branchenebene nur im Stromsektor für Gesamtbetriebsvereinbarungen geführt, wobei die Tarifbindung äußerst hoch ist. In den Sektoren Krankenhäuser und öffentliche Verwaltung liegt die Tarifbindung jedoch lediglich bei 1 bis 2 Prozent und Tarifverträge werden nur auf dezentralisierter Ebene geschlossen. Die Digitalisierung und ihre Auswirkungen werden in allen drei Sektoren generell nicht in den Tarifverhandlungen thematisiert, und Arbeitnehmerinnen und Gewerkschaften räumen ihnen keine Priorität ein. Die digitale Transformation wird allgemein als Chance begrüßt, die entsprechende Vorbereitung der Arbeitskräfte gilt jedoch als Voraussetzung. Dabei wird vor allem der beruflichen Aus- und Weiterbildung große Bedeutung beigemessen. Die Funktionsweise der dreigliedrigen Gremien, aber auch die einvernehmliche und präventive Steuerung der digitalen Transformation der Arbeit müssen verbessert werden.

## ***2.2 Sektorbezogene Unterschiede***

Im Rahmen der Querschnittsanalyse wurde ein breites Spektrum an Praktiken festgestellt. In jedem nationalen sozioökonomischen und institutionellen Rahmen werden die jeweiligen spezifischen Merkmale der drei Sektoren berücksichtigt. Dies gilt vor allem für die Rechtsstellung der Arbeitnehmer\*innen (die im privaten oder öffentlichen Recht verankert ist), wobei in den drei Sektoren erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Rolle des Staates als Arbeitgeber und der etwaigen negativen Auswirkungen auf die Bereitstellung von wesentlichen Dienstleistungen für Bürger\*innen bestehen können.

### **2.2.1 Stromsektor**

In allen acht Ländern werden Tarifverhandlungen in zwei Bereichen (in den meisten Fällen Industrie und Mehrsparten-Versorgungsunternehmen) und Ebenen (national, sektorübergreifend und auf Unternehmensebene) geführt, mit Ausnahme von Spanien und Deutschland, wo es keine nationalen Tarifverträge für den gesamten Sektor gibt. Die Tarifbindung liegt in allen Ländern auf sehr hohem Niveau, wobei sie in einigen Ländern wie in den zwei nordeuropäischen Staaten, Frankreich, Spanien, Italien, aber auch in Polen zwischen 90 und 100 Prozent erreicht. In Dänemark haben kommunale Verhandlungen großen Einfluss, während die allgemeinen Tarifbedingungen weiterhin in Verhandlungen auf Sektorebene nach dem Vorbild des verarbeitenden Gewerbes festgelegt werden. Das Gewicht der ehemals vollständig staatseigenen Unternehmen hat sich zwar durch die Liberalisierung in den letzten 20 Jahren abgeschwächt, beeinflusst jedoch weiterhin die Ansätze und Führungskulturen der Arbeitgeberinnen in Ländern wie Frankreich und Italien, in denen die sektorbezogenen Arbeitsbeziehungen stark strukturiert sind. Bei EDF (Frankreich), ENDESA

(Spanien) und ENEL (Italien) – im Industriezweig des Sektors – handelt es sich um multinationale Großkonzerne mit starken und langjährig etablierten bewährten Praktiken, auch in Bezug auf transnationale Betriebsvereinbarungen (TCA).

Was bei den Ergebnissen der zwei Länder in Mitteleuropa ins Auge fällt, ist, dass im Stromsektor als einem von wenigen die Qualität der Arbeitsbeziehungen auf einem Stand liegt, der mit dem in westeuropäischen Ländern vergleichbar ist. Gestützt auf die höhere Gewerkschaftsdichte, die weitgehende Interessenvertretung am Arbeitsplatz und ein zweistufiges Tarifsysteem erreichen Gesamtbetriebsvereinbarungen eine Tarifbindung, die über den nationalen Mittelwerten liegt.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass der Digitalisierung in den Tarifverhandlungen bisher wenig Bedeutung beigemessen wird oder zumindest nicht ausdrücklich darauf verwiesen wird. In Dänemark führen Gewerkschaftsvertreter\*innen die Verhandlungen auf kommunaler Ebene, wobei der tägliche informelle Informationsaustausch auch zu diesem Thema eine wichtige Rolle spielt. In Deutschland, wo Telearbeit wenig verbreitet ist, beschwerten sich die Gewerkschaften über unzulängliche Tarifverhandlungen und unzureichende Mitbestimmung. Der von der deutschen Bundesregierung ausgehandelte Tarifvertrag zur Digitalisierung wurde als einziges Beispiel identifiziert, bei dem das Thema mit Blick auf Beschäftigungsschutz und Weiterbildung verhandelt wurde. In Frankreich sind Anhörungen selten und die Branchentarifverträge decken nicht die Telearbeit oder das Recht auf Abschalten ab. Auf betrieblicher Ebene wird jedoch insbesondere zu Telearbeit und digitalen Schulungen Versuche durchgeführt. In Spanien werden Tarifverträge nicht auf Sektorebene, sondern nur auf betrieblicher Ebene abgeschlossen. In Italien ist das „agile“ Arbeiten sowohl auf Sektor- wie auch auf betrieblicher Ebene gut geregelt, indem ein „Status der Person“ im Hinblick auf die Arbeitsplatzqualität und das Wohlbefinden der Arbeitnehmer\*innen angenommen wurde. Allgemein wird in allen acht Ländern – sowohl durch Tarifverhandlungen als auch durch die Einbeziehung und Beteiligung der Beschäftigten – eine bessere Regulierung der Telearbeit durch mehr Kontrolle über Arbeitszeiten, Prävention von Gesundheits- und Sicherheitsrisiken am Arbeitsplatz und eine gute Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben gefordert.

### **2.2.2 Sektor der öffentlichen Verwaltung**

Die rechtliche Stellung von Beschäftigten in öffentlichen Verwaltungen, die vollständig und spezifisch im öffentlichen Recht verankert bzw. vollständig oder teilweise in Privatrecht eingebettet ist, ist insbesondere in einigen Ländern recht wichtig. In Polen und Ungarn unterliegen die Beamtinnen und Beamten diesbezüglich dem Arbeitsgesetzbuch und den entsprechenden Rechtsvorschriften und es ist ihnen nicht – oder de jure und de facto nur in sehr streng begrenztem Umfang – erlaubt, wichtige soziale Rechte wie das Recht auf Streik oder Tarifverhandlungen auszuüben. Der Staat und die öffentlichen Verwaltungen verhandeln unilateral die Arbeitsbedingungen, wobei Arbeitnehmerinnen und ihre Vertreterinnen sich nur in den Anhörungsgremien der Personalverwaltung Gehör

verschaffen können. Die Situation ist in allen anderen untersuchten Ländern eine völlig andere. Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst, die in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehen, haben in der Regel das Recht auf Streik und auf Tarifverhandlungen. Die Tarifbindung liegt in den meisten Fällen bei 100 Prozent und die zwei Ebenen werden zentral koordiniert. Selbst in Ländern wie Finnland und Dänemark, in denen die Arbeitsbeziehungen solide und zukunftsorientiert sind, wird in den Tarifverträgen nicht mit spezifischen Abschnitten oder Klauseln auf die Digitalisierung eingegangen. In Deutschland liegt die Gewerkschaftsdichte in den öffentlichen Verwaltungen deutlich über den nationalen Mittelwerten. Das Tarifsysteem ist stark zentralisiert und die Tarifbindung nähert sich mit 93 Prozent der 100-Prozent-Marke an. Die Lösungsansätze für den digitalen Übergang weichen zwischen den Verwaltungen jedoch deutlich voneinander ab. In Frankreich und Spanien wurden Rahmenverträge zur Telearbeit abgeschlossen, die für die Tarifverhandlungen jedoch nicht von zentraler Bedeutung sind. Italien scheint hingegen das einzige Land zu sein, in dem die Digitalisierung als wichtig erachtet wird (staatlicher Tarifvertrag für den Bereich „Zentrale Funktionen“ im Juni 2022). Mit Blick auf die gewerkschaftlichen Ansätze und Prioritäten vertrauen die Gewerkschaften in Nordeuropa darauf, dass sie die Veränderungen im Arbeitsumfeld durch Zusammenarbeit und Anhörung bewältigen können. Die deutschen Gewerkschaften, die die Privatisierung und Auslagerung von öffentlichen Diensten ablehnen, nennen als Voraussetzung für mehr Servicequalität für die Nutzer\*innen und Bürger\*innen Punkte wie Arbeitssicherheit, das Recht auf Weiterbildung im Fall von digitaler Transformation und „gute Arbeit“. Die Telearbeit steht bei den Gewerkschaften in den drei südeuropäischen Ländern ganz oben auf der Tagesordnung, wobei das Ziel darin besteht, die Arbeitnehmerrechte zu verteidigen und deren Arbeitsbedingungen zu garantieren. In Polen und Ungarn, in denen die digitale Transformation noch nicht an oberster Stelle auf der Agenda steht, haben die Gewerkschaften erreicht, dass die Telearbeit in einer allgemeinen Regelung als freiwillig und durchsetzbar erklärt wird.

### **2.2.3 Krankenhaussektor**

Die Tarifverhandlungen in diesem Sektor werden in den zwei nordeuropäischen Ländern zentral koordiniert. Sie haben einen Abdeckungsgrad von 100 Prozent und sind in Bezug auf Anhörung und Zusammenarbeit stark formalisiert. Angesichts des erheblichen Arbeitskräftemangels ist der Sektor vor große Herausforderungen gestellt. Die Agenda der Tarifverhandlungen stand im Zeichen dieser Frage und wie die Vergütung und die Bedingungen verbessert werden können. In diesem Kontext steht die Digitalisierung in Tarifverhandlungen weitgehend an zweiter Stelle. Die Situation in Deutschland spiegelt die dreigliedrige Struktur des Sektors (öffentlich, privat, gemeinnützig) wider. Das Krankenhaussystem ist in der Regel nur geringfügig digitalisiert und das Thema wird nicht immer ausdrücklich in den Tarifvereinbarungen erwähnt. In den drei südeuropäischen Ländern schreitet die Dezentralisierung des Krankenhaussystems, das in die Zuständigkeit der regionalen Behörden fallen wird, zunehmend voran. Diese Fragmentierung und die damit einhergehende Vielfalt an Standards und Praktiken beeinträchtigt den digitalen Übergang. Leiterinnen von Krankenhäusern entscheiden häufig ohne echte Anhörungen oder Verhandlungen mit den

Arbeitnehmervertreter\*innen über die Einführung neuer digitaler Systeme. Die COVID-19-Pandemie hat den Sektor stark in Mitleidenschaft gezogen und den Arbeitskräftemangel und die untragbare Arbeitsbelastung nach Jahren von Sparmaßnahmen deutlich gemacht. In Italien gehört die „agile“ Arbeit oder Telearbeit zu den Schwerpunktthemen in den neuen Tarifverträgen.

Der Krankenhaussektor Polens wird staatlich reguliert. Anhörungen sind formell erlaubt, Tarifverhandlungen werden jedoch nur auf Krankenhausebene geführt und decken lediglich 2 Prozent der Arbeitskräfte ab. Die Digitalisierung hat für die Sozialpartner keine Priorität und die Gewerkschaften auf Sektorebene zeigen daran gemäßigt bis kein Interesse. Im ungarischen Krankenhaussystem sind Tarifverhandlungen verboten und es gibt keine regelmäßigen Gremien, um strategische Sachverhalte zu erörtern. Die Gewerkschaften fordern in erster Linie, dass die grundlegenden Gewerkschaftsrechte umfassend anerkannt werden, und rufen die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) dazu auf, gegen die Verletzung dieser Rechte einzutreten. In diesem Kontext setzen die Gewerkschaften den digitalen Übergang weit unten auf die Tagesordnung.

#### **2.2.4 Die drei Sektoren im Überblick**

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass von den drei untersuchten Sektoren der Stromsektor bei Weitem die größten Ähnlichkeiten zwischen den acht Ländern aufweist. In erster Linie ist dies darauf zurückzuführen, dass die Kluft zwischen West- und Mitteleuropa weniger stark ausgeprägt ist als in den anderen zwei Sektoren. In allen acht Ländern werden der soziale Dialog und die Tarifverhandlungen autonom geführt und sind in Bezug auf die Konsistenz (Gewerkschaftsdichte), die Rolle der Branchen- oder Gesamtbetriebsvereinbarungen und der Tarifbindung recht effektiv. Es wurden in mehreren Ländern bewährte Praktiken auch im Hinblick auf die traditionellen nationalen Arbeitsbeziehungen identifiziert, in deren Rahmen die Gewerkschaften proaktiver, kooperativer und innovativer bei der Antizipation des Wandels vorgehen. In den zwei anderen Sektoren ist die Kluft zwischen West- und Mitteleuropa dagegen deutlich ausgeprägter. In den westeuropäischen Ländern sind die Schlüsselindikatoren für die Arbeitsbeziehungen zwischen öffentlichen Verwaltungen, Krankenhäusern und anderen nationalen Sektoren in der Mehrzahl vergleichbar, wobei es beispielsweise privatrechtliche Arbeitsverhältnisse, relativ autonome Arbeitsbeziehungen und eine hohe Tarifbindung gibt. In Polen und Ungarn ist das Gegenteil der Fall. Die Rechtsstellung und die Arbeitsbedingungen von Beschäftigten in diesen zwei Ländern unterliegen vollständig dem Gesetz und unilateralen Managemententscheidungen. Es gelten strenge Einschränkungen und Verbote und es werden, soweit überhaupt vorhanden, sehr wenige Tarifverhandlungen auf dezentraler Ebene geführt.

Eine wichtige Erkenntnis aus dieser Studie ist folgende: In den untersuchten Ländern und Sektoren gibt es weniger Verweise und Zitate in Bezug auf die digitale Transformation der Arbeit und der Dienste. De facto wird der Begriff nur äußerst selten in Tarifverträgen erwähnt. Diesbezügliche Verweise sind gegebenenfalls vorhanden, wenn Verhandlungen vor allem auf nationaler

branchenweiter Ebene geführt werden, oder in Tarifverträgen auf Betriebs- oder Werksebene. Sofern in Tarifverträgen auf die Digitalisierung verwiesen wird, geht es derzeit dabei in erster Linie um die Telearbeit und vor allem um die Wahrung aller Arbeitnehmerrechte (individuell und gemeinschaftlich), eine angemessene Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben, Ad-hoc-Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen, das Recht auf Abschalten und das Recht auf sozialen Kontakt.

In den meisten dieser Länder und Sektoren sind hingegen dreigliedrige Anhörungen und Gremien weiter verbreitet. Die Regelungen scheinen sehr informell zu sein und von der Betriebsleitung unilateral entschieden zu werden, wobei die Digitalisierung als ein Teilbereich der Arbeitsorganisation und folglich als Vorrecht der Personalverwaltung erachtet wird. In diesem Kontext können die Gewerkschaftsrechte und -befugnisse gefährdet sein, sofern sie nicht gesetzlich und/oder durch die Tarifautonomie der Sozialpartner geschützt sind. Diese Gefahr wurde in den meisten Fallstudien und insbesondere in den Interviews und Fokusgruppen deutlich. Sie könnte als Folge der zunehmenden Individualisierung der Beschäftigungsbeziehungen und in Form von sozialer Isolierung der digitalen Arbeitnehmer\*innen eintreten. Die Telearbeit kann de facto dazu führen, dass Arbeitnehmer\*innen nicht mehr in der Lage sind, sich zu organisieren und ihre Rechte aktiv zu verteidigen. *„Wie können Gewerkschaftsvertreter\*innen Beschäftigte erreichen, wenn diese keinen festen Arbeitsplatz haben? Und wie kann in einem solchen Unternehmen die Mitbestimmung organisiert werden?“* fragt der Verfasser der deutschen Fallstudie <sup>(4)</sup>.

Im sozialen Dialog wird in den acht Ländern der digitalen Kluft zwischen Bürgerinnen und Nutzerinnen der neuen Plattformen anscheinend wenig Aufmerksamkeit geschenkt, vor allem in Bezug auf bestimmte wichtige öffentliche Dienste <sup>(5)</sup>. Dies betrifft vor allem Länder, in denen der Grad der digitalen Kompetenz unzureichend und unausgewogen bleibt und es älteren und weniger geschulten oder technisch versierten Personen schwer fällt, die neuen digitalisierten Dienste, einschließlich lebenswichtige Dienste wie Gesundheitsdienste, in Anspruch zu nehmen. Wie bereits in Erhebungen und Umfragen zum Lebensalltag und den Erfahrungen von Menschen festgestellt wurde, gibt es sehr reale Risiken für neue Formen von sozialer Ausgrenzung <sup>(6)</sup>.

- 
4. Öz F. und 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 Nr. 58, Brussels: European Social Observatory, September.
  5. Obwohl dies nicht im sozialen Dialog thematisiert wird, bezeichneten dies mehrere Befragte und Teilnehmende an den Fokusgruppen ebenfalls als wichtig, vgl. 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 Project. OSE Working Paper Series, Research Paper Nr. 61, Brussels, European Social Observatory, September.
  6. Vgl. u.a. Rogers E.M. (2001) *The Digital Divide, The International Journal of Research into New Media Technologies*, Band 7, Ausgabe 4, Dezember. Gemäß einer Umfrage der italienischen Gewerkschaft CISL sind acht von zehn älteren Personen insbesondere in den südlichen Regionen des Landes in Bezug auf digitale Dienste, einschließlich den grundlegenden Diensten in den Sektoren Gesundheit und öffentliche Verwaltung, von Ausgrenzung gefährdet. Serge Halimi erklärte in *Le Monde Diplomatique* zum Fall Frankreich: *„Millionen von Menschen haben mit der Barriere der digitalen Bürokratie zu kämpfen und das*

In mehreren Länderberichten wird darauf hingewiesen, dass der europäische soziale Dialog eine wichtige Rolle dabei spielen könnte, den sozialen Dialog in den verschiedenen untersuchten Ländern zu unterstützen und Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern zu Themenpunkten in Verbindung mit der Digitalisierung in den verschiedenen Bereichen und Ebenen zu fördern. Daraus ergeben sich eine Reihe von politischen Schlussfolgerungen, die aus dieser Studie abgeleitet wurden.

### **3. POLITISCHE UND SONSTIGE EMPFEHLUNGEN**

Die acht nationalen Fallstudien schließen jeweils mit einer Reihe von anregenden strategischen Empfehlungen für politische Entscheidungsträgerinnen und Interessengruppen auf nationaler und EU-Ebene.

Die Vorschläge spiegeln die Subtilitäten und Besonderheiten der nationalen Kontexte sowie sektorbezogene Gesichtspunkte wider.

Zu den wichtigsten politischen Empfehlungen gehören folgende:

- Ein ganzheitlicher Ansatz zum digitalen Übergang beinhaltet, dass die Qualität der öffentlichen Dienste für alle Bürgerinnen und auch die Arbeitszufriedenheit von Beschäftigten im öffentlichen Dienst insgesamt gewährleistet sind.
- Die Gewerkschaften sollten aktiv ein neues gesellschaftliches Bewusstsein fördern und die mit der Digitalisierung einhergehenden Herausforderungen nachvollziehen können.
- Die Geschäftsleitung und die Arbeitnehmervertreterinnen müssen in allen Phasen der Entwicklung (vom Entwurf bis zur Bewertung) aktiv die Vorteile und Risiken am Arbeitsplatz ermitteln und entsprechende Lösungsansätze vorschlagen.
- Der soziale Dialog, die Tarifverhandlungen, die Unterrichtung und Anhörung und die Mitarbeiterbeteiligung müssen zur Bewältigung der digitalen Transformation eine Schlüsselrolle spielen.
- In den Tarifverträgen können Mindestanforderungen festgelegt werden, um gleiche Chancen und Behandlung, gute Arbeitsbedingungen, ordnungsgemäße Arbeitsorganisation, Verhinderung von Gesundheitsrisiken, menschliche Kontrolle von künstlicher Intelligenz sicherzustellen und den sozialen Dialog und die Gewerkschaftsrechte auf verschiedenen Ebenen zu fördern.
- Die Gewerkschaften sind sich bewusst, dass Arbeitnehmervertreterinnen für die Verhandlungen über den technologischen Wandel weitere Kompetenzen benötigen.

---

*Profil der Opfer entspricht den Bevölkerungsschichten, die bereits von der sozialen Ordnung geschmäht werden, nämlich ältere Personen, Beschäftigte in der Landwirtschaft, Proletarier, Jugendliche ohne Ausbildung, Häftlinge und Ausländerinnen.* "

- Die Gewerkschaften sind sich des Weiteren bewusst, dass sie ihre Organisationsmethoden anpassen müssen, um Telearbeiter\*innen und andere Beschäftigte, die digitale Tools nutzen, erreichen und sich besser mit ihnen austauschen zu können.
- Die Auswirkungen der digitalen Transformation auf die Arbeitsabläufe in den öffentlichen Diensten müssen fortlaufend analysiert werden, wobei der Schwerpunkt insbesondere auf den Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen liegen sollte.
- Auf europäischer Ebene kommt den Gewerkschaften und Arbeitgeber\*innen eine wichtige Rolle dabei zu, ihre Kolleginnen und Kollegen auf nationaler und kommunaler Ebene zu unterstützen und gemeinsam mit ihnen den digitalen Übergang zu meistern. Die Europäische Rahmenvereinbarung zum Thema Digitalisierung, die 2020 von den sektorübergreifenden Sozialpartnern ausgehandelt wurde, sowie andere sektorbezogene Initiativen – wie die Vereinbarung zur Digitalisierung des europäischen Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog in den Zentralverwaltungen von 2022 – können die Tarifverhandlungen rund um wichtige Themen wie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben, Weiterbildung und Datenschutz begünstigen.

## **MEHR ERFAHREN**

Weitere Informationen finden Sie in den ausführlicheren Ergebnissen des Projekts DIGIQU@LPUB auf der [Website](#) des Projekts, wie unter anderem:

- Vertiefende Fallstudien in den acht Länderberichten mit Kurzfassungen.
- Zwei Analyseberichte mit Querschnittsanalyse zu den acht untersuchten Ländern.
- Acht OSE Research Papers (Studien), die sich mit ausgewählten Aspekten in Bezug darauf befassen, wie die Digitalisierung die Arbeitsplatz- und Dienstleistungsqualität in den Sektoren Strom, öffentliche Verwaltung und Gesundheit in Dänemark, Frankreich, Finnland, Deutschland, Ungarn, Italien, Polen und Spanien beeinflusst.
- Ein Kurzdossier, in dem die wichtigsten Erkenntnisse über die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Arbeitsplatzqualität dargelegt werden.
- Die länderspezifischen Ergebnisse der Umfrageanalyse.