

Verschlafen die Arbeitnehmervertreter die Digitalisierung der Verwaltung?

Zugegeben ist diese Frage etwas provokant. Aber an vielen Stellen im öffentlichen Sektor lässt sich beobachten, dass mit der Digitalisierung neue Arbeitsumgebungen entstehen, die neue Formen der Mitbestimmung und Mitwirkung erfordern, was bisher noch wenig gesehen wird. Das trifft für den öffentlichen Sektor, um den es mir hier geht, genauso zu wie für den Privatsektor. Wenn sich die Arbeitswelt der öffentlichen Verwaltung zunehmend digitalisiert, reicht als gewerkschaftliches Handeln die Forderung nach höherer Vergütung einfach nicht mehr aus und wird früher oder später vor dem Hintergrund der Digitalisierung ins Leere laufen. Das hat nicht unbedingt damit zu tun, dass der Mensch zunehmend durch IT ersetzt wird, wovon mindestens in absehbarer Zeit nicht auszugehen ist. Vielmehr ist der Sachverhalt differenzierter zu betrachten: Aus diversen arbeitsplatznahen Untersuchungen, wie z.B. bei den Service Centern der einheitlichen Behördenrufnummer 115 oder auch bei Shared Service Center, ergibt sich, dass in Praxisprojekten die bewusste Gestaltung der Arbeitsorganisation kaum eingeplant wird bzw. kaum vorkommt. Es gibt zwar für den öffentlichen Sektor mittlerweile Whitepaper zur Arbeitswelt 4.0 vom Bundesarbeitsministerium; die Welt der Praxis ist jedoch oft eine komplett andere. In diversen eAkte-Projekten kann man beispielsweise beobachten, dass die Gestaltung der Arbeitsorganisation schlichtweg vergessen wird; sie ist außerhalb des Denkhorizonts von Entscheidern. Allenfalls wird auf die Technikgestaltung und Technikakzeptanz geschaut, aber nicht auf die Gestaltung und Akzeptanz der neuen Arbeitsorganisation. Die Arbeitsorganisation wird in vielen Digitalisierungsprojekten, die ich untersucht habe, zur unbestimmten Restgröße, also eine Residualkategorie, die sich mehr oder weniger als Zufallsprodukt der Technischeinführung ergibt. Ich habe Projektleiter in verantwortlicher Position (im Jahr 2017!!) getroffen, die ernsthaft davon überzeugt waren, dass man bei E-Government- und Digitalisierungsvorhaben in der öffentlichen Verwaltung erstmal ein IT-Projekt umsetzen muss und wenn dann noch Zeit und Ressourcen vorhanden sind, man sich um die Gestaltung der Abläufe und Arbeitsorganisation kümmern kann. Warum das ein Fehlschluss ist, zeigt die tatsächliche Entwicklung der Arbeitsorganisation in der öffentlichen Verwaltung. Es gibt empirische Befunde aus E-Akte-Projekten, bei denen nach Projekteinführung mehr gedruckt wird als zuvor, bei denen Prozesse länger dauern als zuvor und der Arbeitsaufwand erheblich zugenommen hat, zumindest in der Wahrnehmung der Mitarbeiter. Dass solche Projekte schwerlich als erfolgreich zu bezeichnen sind, ist selbstredend.

Was aber der eigentliche Punkt ist, dass es in diesen Projekten kein Korrektiv gibt, weder Berater noch die Verwaltungsspitze oder Projektleiter haben scheinbar ernsthaftes Interesse daran, die Arbeitsorganisation einzubeziehen, zumindest legen das die von mir untersuchten Praxisbeispiele nahe. Die Personalräte stehen der Entwicklung meistens ahnungslos gegenüber, wenn sie nicht gerade selbst aus dem Bereich kommen. Wenn sie Glück haben, können die Arbeitnehmervertreter zu Beginn der Projekte „mitbestimmen“, ob es ein solches Projekt geben soll. Allerdings stehen zu Beginn solcher Projekte kaum hinreichend konkrete Konzepte bereit, so dass die Personalräte mehr oder weniger die „Katze im Sack“ kaufen und damit die Mitbestimmung de facto ins Leere läuft. Nicht selten werden die Arbeitnehmervertretungen auch erst einbezogen, wenn

Projekte schon im Gange sind bzw. die Software schon beschafft ist. Mitbestimmung wird dann noch mehr zur Farce und eine Alibiveranstaltung. Der eigentliche Punkt ist, dass gerade bei den aufgezeigten Digitalisierungsprojekten die einmalige Mitbestimmung, wie sie aus dem Personalvertretungsrecht der 1970er Jahre kommt, heute so allein nicht mehr für Digitalisierungsvorhaben funktioniert, weil die eigentlichen Fragen und Formen der Arbeitsgestaltung sich erst im Laufe des Projektes ergeben. Das war in der Tendenz schon immer so bei Projekten. Die heutige Digitalisierung verstärkt diese Problematik immens! Zwar werden manchmal die Arbeitnehmervertreter als Beobachter in Projekten einbezogen, aber eine systematische und nachvollziehbare Mitgestaltung findet nicht statt. Dabei werden durch die Digitalisierung Arbeitssysteme geschaffen, die massiv die Motivation, Kompetenz, Stellenbewertung etc. der Beschäftigten beeinflussen.

Um die Mitgestaltung seitens der Arbeitnehmer sicherzustellen, sind Instrumente gefragt, die eine Mitgestaltung ermöglichen, ohne hochspezialisierter IT- und/oder Organisationsexperte sein zu müssen, weil es die Personalräte eben meistens nicht sind. Hier sollten Gewerkschaften wie Arbeitnehmervertreter einfach handhabbare Instrumente der soziotechnischen Mitgestaltung bereitstellen, die aber vielfach noch zu entwickeln sind. Wissenschaft kann hier einen Beitrag leisten, solche Methoden fundiert zu entwickeln und zu erproben.

Im Kern lässt sich festhalten, dass die einmalige Mitbestimmung nicht mehr ohne Weiteres funktioniert, wenn sie denn jemals bei komplexen Projekten allein funktioniert hat. Es bedarf der bewussten prozessualen Mitgestaltung (nicht nur der passiven einmaligen Mitwirkung seitens der Arbeitnehmervertreter). Hier geht es um soziotechnische Systeme, die (mit-)gestaltet werden müssen, um die gewünschten Digitalisierungseffekte auch zu erreichen. Diese prozessuale soziotechnische Mitgestaltung ist mehr als nur notwendiges ressourcenverbrauchendes Übel. Wer Mitgestaltung im Sinne von Ko-produktion versäumt, muss mit Blockaden im Prozess rechnen und am Ende mit geringer Akzeptanz bei den Beschäftigten. Gewünschte Digitalisierungseffekte bleiben aus. Das heißt, Mitgestaltung ist eine zentrale Voraussetzung, damit Digitalisierung gelingt. Dabei sollten die Arbeitsplätze so gestaltet werden, dass Motivation, Sinngehalt, (psychische) Gesundheit etc. erhalten bleiben oder erhöht werden. Insofern bedarf es eher eine Neuauflage alter gewerkschaftlicher Initiativen der 1970er Jahre, die für die Humanisierung der Arbeitswelt plädierten, statt abstrakte, vernebelnde und vielfach beratergetriebene „4.0-Rhetorik“. Soziotechnische (Mit-) Gestaltung ist die eigentliche neue alte Frage, bei der es im Kontext der Digitalisierung mehr denn je aus Arbeitnehmersicht gehen sollte. Und das nicht zuletzt deshalb, weil hiervon entscheidend die Leistungsfähigkeit des gesamten öffentlichen Sektors abhängt.

Ihr

Prof. Dr. Tino Schuppan

Professor für Public Management, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin