

Arbeit 4.0 (New Work) aus der Sicht der öffentlichen Verwaltung

*Praca 4.0 z perspektywy administracji publicznej
w Niemczech*

*New Work 4.0: A Public Administration Perspective
in Germany*

ZUSAMMENFASSUNG: Neue und bereits heute nicht mehr umkehrbare Trends in der Arbeitswelt, bedingt durch die Digitalisierung und auch die demographische Entwicklung stellen auch und gerade die öffentliche Verwaltung vor neue, große Herausforderungen. Der Text beschäftigt sich überblicksmäßig mit dem digitalen Wandel der Arbeitswelt, wobei sich der Fokus auf die öffentliche Verwaltung und insbesondere deren Beschäftigte richtet.

Spardiktate der Politik aus den 90er Jahren und die heutige demographische Entwicklung zwingen zu einem raschen und entschlossenem Umdenken. Neue Führungsqualitäten sind gefragt! Führungskräfte aller Ebenen müssen notwendige Veränderungsprozesse frühzeitig erkennen und umsetzen können, ohne dabei die menschliche Ressource „Mitarbeiter“ zu vernachlässigen. Gesundheitsmanagement und stete Qualifizierung seien als Stichworte genannt. Neue Mitarbeiter müssen gewonnen werden, wobei es nicht mehr genügend wird, sich auf hergebrachte Vorzüge des Öffentlichen Dienstes, wie z. B. die Sicherheit des Arbeitsplatzes, zu verweisen. Öffentliche Arbeitgeber müssen sich nicht nur wieder als verlässliche und attraktive Arbeitgeber präsentieren sondern neue Arbeitsformen goutieren und außergewöhnliche Arbeitszeitmodelle leben und nicht als lästiges Übel ansehen.

STICHWORTE: die öffentliche Verwaltung, Angestellte im öffentlichen Dienst, digitaler Wandel

STRESZCZENIE: Nowe i nieodwracalne trendy na rynku pracy spowodowane postępującym procesem digitalizacji oraz zmianami demograficznymi stawiają administrację publiczną przed nowymi i wielkimi wyzwaniami. Niniejszy rozdział zawiera przegląd cyfrowych zmian w środowisku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem administracji publicznej, a zwłaszcza jej pracowników.

Polityka oszczędności w sektorze publicznym z lat 90. XX wieku oraz aktualne trendy demograficzne wymuszają zmianę paradygmatu. Wymagane są nowe umiejętności przywódcze! Menedżerowie wszystkich szczebli muszą być w stanie rozpoznać i wdrożyć skuteczne procesy zmian na wczesnym etapie, nie zaniedbując „pracowników”, czyli zasobów pracowniczych. Zarządzanie ochroną zdrowia i ciągle podnoszenie kwalifikacji to słowa kluczowe. Dla pozyskania nowych pracowników już nie wystarczy odwoływanie się do tradycyjnych świadczeń służby publicznej, takich jak pewność zatrudnienia. Pracodawcy publiczni powinni nie tylko dbać o *image* solidnych i atrakcyjnych pracodawców, ale także doceniać i wdrażać nowe formy pracy i wzorce czasu pracy, zamiast postrzegać je jako zło konieczne.

SŁOWA KLUCZOWE: administracja publiczna, pracownicy sfery publicznej, przełom cyfrowy

ABSTRACT: New and already irreversible trends in the world of work, caused by digitization and demographic development, are faced also and especially in public administration and it poses new, major challenges. The text provides an overview of the digital change in the world of work, with the focus on public administration and especially its employees.

Political austerity from the 1990s and today's demographic development dictate a quick and decisive rethink. New leadership skills are required! Managers at all levels must be able to recognize and implement necessary change processes at an early stage without neglecting the human resource "employees". Health management and ongoing qualification are the key words. New employees have to be won, whereby it is no longer sufficient to rely on traditional advantages of the public service, such as job security. Public employers not only have to present themselves as reliable and attractive employers, they also have to appreciate new forms of work and extraordinary working time models and not see them as an annoying evil.

KEYWORDS: public administration, civil servants, digital transformation

1. Einführung

In der Arbeitswelt zeichnen sich einige Trends ab, welche die Zukunft der Arbeit prägen werden¹. Ein neues Verhalten der jüngeren Belegschaft, geprägt vom Umgang mit sozialen Medien und dem Internet gehört dazu. Die Verfügbarkeit neuer Technologien wie Clouds und Collaboration Platforms, Big Data und das Internet der Dinge zählen ebenfalls dazu. Größere Mobilität in Hinsicht auf Arbeitsplatz und Arbeitszeit und schließlich die globale Verfügbarkeit von Arbeitskräften runden das Trendbild ab².

Mit Computern und vor allem durch deren globale Vernetzung kann heute in vielen Berufsfeldern von jedem beliebigen Ort auf der Erde allein oder im Team an einem Projekt gearbeitet werden. Der digitale Wandel in der Arbeitswelt, auch als „New Work“ oder im deutschsprachigen Raum häufig technisch als Arbeit 4.0³ bezeichnet, wird ein bisher nicht gekanntes Maß an Flexibilisierung, insbesondere der Arbeitszeit und des Arbeitsortes, mit sich bringen, die Arbeitsquantität erhöhen und somit in betroffenen Branchen zu einer Gewinnmaximierung führen, so zumindest die allgemeine Erwartung in der freien Wirtschaft.

Diese Entwicklung hat längst die öffentliche Verwaltung erreicht. Die öffentliche Verwaltung wird sich in naher Zukunft nicht nur mit praktischen Erfordernissen wie z. B. der Steuerung und Überwachung des Verkehrs von autonomen und nicht autonomen Verkehrsmitteln befassen müssen. Bei allen Unwägbarkeiten und derzeit bestehenden Unschärfen zeichnen sich zahlreiche Anwendungsfelder ab: medienbruchfreie Prozesse durch webbasierte Dienste, proaktives Verwaltungshandeln etwa bei Erinnerung an

¹ J. Morgan, *The Future Of Work – Attract New Talent, Buildt Better Leaders and Create a Competitive Organization*, Hoboken 2014, S. 2.

² K. Zink, D. Schröder, V. Hellge, C. Bosse, *Zukunft der Arbeit = Arbeit 4.0?*, [in:] K. Zink (Hrsg.), *Arbeit und Organisation im digitalen Wandel*, Baden-Baden 2019, S. 53.

³ *Ibidem*, S. 53.

abgelaufene oder gar automatisierter Zustellung neuer Ausweisdokumente, automatisierte Beeinträchtigungsmeldungen bei Schäden von Straßen und anderen Infrastrukturen, umfassende Lageberichte von Großveranstaltungen oder bei Rettungseinsätzen, Datenerkundung durch Verbindung von bestehenden und neuen, teils sensorgenerierten Datenquellen sowie die Entscheidungsunterstützung und (Teil-)Automatisierung von Entscheidungsprozessen sind einige Beispiele hierfür⁴. Durch die Implementierung von KI (Künstliche Intelligenz – artificial intelligence) in Verwaltungsprozessen werden sich die Arbeitsinhalte der Beschäftigten vielfach radikal verändern, bis hin zu juristischen Entscheidungen durch lernfähige KI-Anwendungen.

Die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen wird in der Bundesrepublik, unter anderem, durch das E-Government-Gesetz – EGovG oder das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs – OZG vorangetrieben.

Immerhin gibt es einzelne Fortschritte beispielsweise bei elektronischen Antragsverfahren von Landkreisen, Städten und Gemeinden in Form des Online-Gewerbedienst (OGW) und der internet-basierten Kfz-Zulassungsverfahren (iKfZ). Eine flächendeckende Online-Antragstellung sowie eine damit verbundene medienbruchfreie IT-gestützte Verwaltungsarbeit ist indes noch längst nicht erreicht worden.

Die Digitalisierung erfährt, trotz großer Bemühungen, hin – und wieder auch Rückschläge. Die Einführung des besonderen elektronischen Anwaltspostfaches (beA) als *System zur vertraulichen Kommunikation im elektronischen Rechtsverkehr kann kaum als Ruhmesblatt, eher als Desaster, bezeichnet werden*⁵.

Trotz solcher Rückschläge ist der Prozess der Digitalisierung insgesamt aber nicht mehr umkehrbar.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) setzt bundesweit aber nur eine Sicht der Digitalisierung im öffentlichen Bereich um – die Antragstellersicht (Bürger, Unternehmen). Die Binnensicht der Verwaltung wird nicht beachtet und bisher auch kaum betrachtet⁶. Die soll nunmehr hier geschehen.

Einerseits birgt die Digitalisierung enorme Einsparpotenziale bei Personal und sollte zudem Verwaltungsprozesse erheblich verkürzen. Andererseits führt diese Entwicklung aber zu weiterer Arbeitsverdichtung und einer Erhöhung von Verantwortung für verbliebene Beschäftigte in den Verwaltungsebenen. Trotz aller Möglichkeiten der

⁴ <https://www.oeffentliche-it.de/-/verwaltung-x-0> [abgerufen: 23.10.2019].

⁵ Das System „beA“ musste auf Beschluss des Präsidiums der Bundesrechtsanwaltskammer am 22.12.2017 vom Netz genommen werden aufgrund gravierender Sicherheitsbedenken und konnte erst zum 03.09.2018 wieder online geschaltet werden., <https://bea.brak.de/sicherheit-im-bea/> [abgerufen: 01.11.2019].

⁶ Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (Hrsg.), *Leitfaden zur Umsetzung kommunaler OZG-Projekte in Sachsen*, Bischofswerda 2019, https://www.sakd.de/fileadmin/egovernment/ozg/2019_05_komm_OZG-Leitfaden_1-3_V1.1_final.pdf [abgerufen: 30.10.2019].

digitalen Welt wird es dennoch letztlich der Mensch sein, der diese Technik implementiert, steuert und überwacht und bei deren Versagen letztlich ganz analog eingreifen muss.

Die Verwaltung muss sich zudem mit Problemen der demographischen Entwicklung befassen. Einerseits um intern ungünstige Altersstrukturen zu überwinden, vor allem aber um eine Antwort auf Urbanisierung und Entvölkerung des ländlichen Raumes zu finden und um allen Bevölkerungsteilen, unabhängig vom Wohnort, gleichen Zugang zu staatlichen Leistungen und Angeboten zu gewähren.

Arbeit 4.0 in einer Verwaltung 4.0 bietet ein beträchtliches Potenzial für ein Modernisierungsprogramm des öffentlichen Sektors.

Dies stellt an die Beschäftigten im Öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland, 2018 waren dies immerhin 4,3 Millionen Menschen⁷, neue Anforderungen, welche nunmehr etwas näher beleuchtet werden sollen.

Gleichzeitig bedarf es aber auch der Anpassung der Schutzrechte für Beschäftigte und deren Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten.

Schutzrechte für Arbeitnehmer, beispielsweise Vorschriften zur Verhütung von Unfällen am Arbeitsplatz, stammen zum Teil noch aus der Zeit der „Arbeit 1.0“, der Epoche der Industrialisierung Ende des 19. Jahrhunderts. Dort liegen die Ursprünge des beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystems Bismarck'scher Prägung, welches bis heute in vielen Ländern der Erde praktiziert wird. Die Finanzierung des Bismarck'schen Systems zur Sicherung der Risiken Krankheit, Unfälle und Berufskrankheiten am Arbeitsplatz, Alter (Rente) Arbeitslosigkeit und Pflege sind aber auf der Beitragsleistung der erwerbstätigen Bevölkerung und der Arbeitgeber gegründet und somit von der Ausübung von Erwerbstätigkeit im Bestand abhängig ist. Die bereits angesprochenen Problemlagen, welche aus der Digitalisierung und der demographischen Entwicklung resultieren stellen dieses System in Frage, soweit Digitalisierung Arbeitskräfte freisetzt ohne gleichzeitig diesen Menschen Optionen auf andere Erwerbsarbeit zu offerieren und durch demographische Reduktion der erwerbstätigen Bevölkerung zudem die Zahl der Beitragszahler schwindet. Diese Problemlage ist nicht neu, muss aber immer wieder ins Bewusstsein gerückt werden und langfristige Lösungsstrategien zu entwickeln.

Aber auch andere Sozialsysteme, beispielsweise das angelsächsische System des steuerfinanzierten Fürsorgestaates im Sinne einer staatlich organisierten und steuerlich finanzierten sozialen (Mindest-)Sicherung nach den Ideen des Briten William Henry Beveridge (1879–1963; vgl. Beveridge Report: „Social Insurance and Allied Services“ aus dem Jahr 1942) sowie das skandinavische System des „Folkehemmet“ (Volksheim),

⁷ Statistisches Bundesamt, *Fachserie 14 Finanzen und Steuern - Personal des öffentlichen Dienstes*, Wiesbaden 2019, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Publicationen/Downloads-Oeffentlicher-Dienst/personal-oeffentlicher-dienst-2140600187004.pdf?__blob=publicationFile [abgerufen: 30.10.2019].

heute häufig auch als „Schwedischer Wohlfahrtsstaat“ bezeichnet, stoßen bereits heute an ihre Grenzen. Die Idee, ein auf Egalität, Fürsorge, Kooperation und gegenseitiger Hilfe gegründetes Sozialsystem zu schaffen und damit den Abbau sozialen und ökonomischer Schranken in der Gesellschaft abzubauen ist weitaus stärker noch von einer hinreichenden Finanzierungsgrundlage und einer Steuern zahlenden Bevölkerung abhängig. Gleichzeitig leistet ein nach derartigen Grundideen arbeitendes Sozialsystem wohl noch am ehesten eine weitreichende Befriedigung der durch Digitalisierung neu entstehenden Schutzbedürfnisse. Dazu später mehr, unter anderem unter dem Blickwinkel neuer Arbeitsformen wie Cloud- oder Clickworking.

Der nächste Entwicklungsschritt war „Arbeit 2.0“ in Form der Einführung von Massen- und Fließbandproduktion, welches schließlich in „Arbeit 3.0“ mit einer Konsolidierung des Sozialstaates und der sozialen Marktwirtschaft mündete. Nunmehr stellt sich die Frage nach der Zukunft der Arbeit und den Auswirkungen der Digitalisierung der Arbeitswelt auf die Beschäftigten.

New Work bzw. Arbeit 4.0 wird das bisherige Arbeitsrecht radikal verändern, regelrecht zu Anpassungen zwingen, denn bislang feststehende Parameter, wie ein fester Arbeitsort und (weitgehend) feste Arbeitszeiten werden sich mehr und mehr auflösen.

Welche Auswirkungen hat dabei „Arbeit 4.0“ bzw. „New Work“ dabei auf die öffentliche Verwaltung und deren Beschäftigten?

Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik teilt sich in fünf Verwaltungszweige. Diese sollen hier noch einmal ins Gedächtnis gerufen werden.

Politische Verwaltung: Sie umfasst Instanzen, die in Planung und Gestaltung der Regierungspolitik involviert sind (z. B. Ministerien auf Bundes- und Landesebene sowie Bundestagsverwaltung).

Wirtschaftsverwaltung: Sie stellt die Finanzierung des Staatswesens sicher und treibt Einnahmen in Form von Steuern ein, verteilt diese und verwaltet bestehendes Vermögen (z. B. Finanz- und Steuerbehörden).

Ordnungsverwaltung: Sie vollzieht und kontrolliert Gesetze (z. B. Polizei, Zoll, Gewerbeaufsicht).

Leistungsverwaltung: Sie erbringt gesetzlich vorgeschriebene technische oder personale Dienstleistungen (z. B. KITAS, Schulen, ÖPNV, Energie- und Wasserversorgung, Müllabfuhr, Sozialämter, Jobcenter).

Organisationsverwaltung: Sie dient als Verwaltung der Verwaltung und betrifft Querschnittsaufgaben wie Fortbildung, Personalfragen, Besoldung und Organisationsentwicklung.

Nicht alle dieser Verwaltungszweige werden gleichermaßen quantitativ und qualitativ von Digitalisierung betroffen sein (z. B. gute Kita-Betreuung mit emotionaler

Zuwendung und Empathie als höchstpersönliche Dienstleistung der Erzieher und Erzieherinnen lässt sich, jedenfalls aus heutiger Sicht nicht durch Robotik ersetzen). Es gibt aber durchaus verallgemeinerungsfähige Schnittmengen aller Verwaltungsbereiche.

2. Herausforderungen in der Öffentlichen Verwaltung im Rahmen von New Work (Arbeit 4.0)

2.1. Bestandsaufnahme

Die aktuellen Rahmenbedingungen verheißen nichts Gutes.

Der allseits beschworene Fachkräftemangel und demografische Probleme im vorhandenen Personalkörper⁸ der Verwaltungseinrichtungen sind nicht mehr Gegenstand von Prognosen, sondern bereits Realität. Hinzukommt, in Ansehung der bisher guten wirtschaftlichen Lage, eine relativ geringe Attraktivität des Öffentlichen Dienstes für viele Fachkräfte.

In den letzten Jahren kam es zudem auch im Öffentlichen Dienst zu einer massiven Ausweitung von befristeten Arbeitsverhältnissen. Eines dieser Negativbeispiele ist ausgerechnet die Bundesagentur für Arbeit. Allein im Jahr 2017 (59%) und 2018 (56%) waren Neueinstellungen zu einem hohen Anteil befristet⁹.

Aber auch zu starre Lohnmodelle der Tarifverträge bzw. die Besoldungsregeln der Beamten des Öffentlichen Dienstes locken kaum dringend benötigte Fachkräfte z. B. im IT Bereich.

Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung stand seit Anfang der 90er Jahre auf der politischen Agenda: Mit ihr sollten Kosten reduziert und Dienstleistungsqualität, Effizienz und Kundenorientierung gesteigert werden. Seither wurden Maßnahmen wie Privatisierungen, Outsourcing, Public-Private-Partnerships, Bürokratie- und Hierarchieabbau, Flexibilisierung, Einsatz moderner IT, Aufbau neuer Service-Angebote, E-Government, ergebnisorientierte Arbeitsformen, Qualitätsmanagement, Controlling und Kosten- und Leistungsrechnung umgesetzt¹⁰.

Schließlich setzte die politische Strategie der „schwarzen Null“ eine Sparpolitik in Gang, welche in den letzten Jahren einen massiven Personalabbau in vielen Bereichen

⁸ K. Zink, C. Bosse, *Megatrends im Kontext von Arbeit und Organisation im 21. Jahrhundert*, [in:] K. Zink (Hrsg.), *op. cit.*, S. 41.

⁹ <https://www.wallstreet-online.de/nachricht/11463212-bundesagentur-arbeit-arbeitsagentur-stellt-zweiten-mitarbeiter-befristet> [abgerufen: 30.10.2019].

¹⁰ Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), Öffentliche Verwaltung – Ausführliches Branchenbild aus dem Risikoobservatorium der DGUV, 2019, https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/branchenbild_oeffentliche_-verwaltung.pdf [abgerufen 30.10.2019].

zur Folge hatte. Zumindest für den Öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen wurde diese Strategie vorerst bis 2021 ausgesetzt¹¹.

Dem Öffentlichen Dienst ist dennoch ein Stück weit die Verlässlichkeit als guter und attraktiver Arbeitgeber verloren gegangen. Eine effiziente, rechtssichere und validierbare Staatsverwaltung bildet seit Jahrzehnten das Grundgerüst für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Dies steht auf dem Spiel, sollten die Herausforderungen der Digitalisierung der Arbeitswelt in der Öffentlichen Verwaltung nicht gemeistert werden.

2.2. Zukunft der Arbeit in der Öffentlichen Verwaltung

Die Herausforderungen sind also weitgehend offenkundig. Die drängendsten Probleme sollen kurz angerissen werden.

2.2.1. Demographischer Wandel

Der demographische Wandel, ein Schlagwort, das erst durch konkrete Zahlen die dahinterstehende Dramatik verdeutlicht, bedeutet einen zunehmenden Rückgang der Bevölkerung in Deutschland, Polen und Europa insgesamt. Dieser wird ab 2040 sich verstärken und nach aktuellen Schätzungen im Jahr 2060 zwar zu einer Bevölkerungszahl in Deutschland von 74 bis 84 Millionen Menschen führen, aber jeder Zehnte davon wird mindestens 80 Jahre alt sein¹². Es kommt aber bereits bis 2035 zu einem Absinken der Bevölkerung im Erwerbsalter um 4-6 Millionen¹³ bei gleichzeitig steigendem Bedarf an Fachkräften¹⁴.

Nach aktuellen Berechnungen des polnischen Statistischen Hauptamtes (Główny Urząd Statystyczny – GUS) wird die Bevölkerung des Landes im nächsten Vierteljahrhundert um 2,8 Mio. Menschen schrumpfen, bis zum Jahr 2050 um 4,4 Mio. Menschen. Damit könnte Polen zu den europäischen Ländern mit dem dramatischsten Bevölkerungsrückgang zählen. Es verknappt sich mithin die Zahl der potentiellen Bewerber ebenfalls noch wesentlich dramatischer als es heute bereits der Fall ist¹⁵.

Fachpersonal wird benötigt, welches einerseits die Aufgaben der „Öffentlichen Verwaltung 4.0“¹⁶ fachlich aufgreifen kann und diese Fähigkeiten mit dem erforderlichen

¹¹ <https://www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/Sachsen-stoppt-Personalabbau-3089-Stellen-bleiben-erhalten> [abgerufen 30.10.2019].

¹² Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 14. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden 2018.

¹³ https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html [abgerufen: 30.10.2019].

¹⁴ Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., *Arbeitslandschaft 2030`Eine Studie der Prognos AG im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.*, 2011, https://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/110930_Neuaufgabe_Arbeitslandschaft_2030.pdf [abgerufen: 30.11.2019].

¹⁵ <https://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen231.pdf> [abgerufen: 21.11.2019].

¹⁶ „Verwaltung 4.0 meint im Kern die technische Integration von cyberphysischen Systemen in die öffentliche Verwaltung sowie die Anwendung des Internets der Dinge und der Dienste im Rahmen der

IT-Wissen verknüpfen kann um den neuen rechtlichen Vorgaben gerecht zu werden. Hier wird in Zukunft die Öffentliche Verwaltung in einen noch stärkeren Konkurrenzkampf, einen „War of Talents“, also einen Kampf um die Talente¹⁷, um Nachwuchs und spezielle Fachkräfte mit Wirtschaftsunternehmen eintreten. Allein bis zum Jahr 2030 werden in der Öffentlichen Verwaltung 800.000 Fachkräfte fehlen¹⁸.

Soweit der durch den demographischen Wandel bedingte Gap zwischen der benötigten Mitarbeiterzahl und vorhandenen Fachkräften nicht mehr beseitigt werden kann, was aktuell anhand der präsentierten Zahlen absehbar ist, ist eine konsequente Digitalisierung in allen, nicht von persönlichen Kontakten geprägten Bereichen erforderlich.

Aber neben der Gewinnung neuer Mitarbeiter gilt es auch den bestehenden Personalkörper zu pflegen. D. h. es muss die individuelle Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit der Mitarbeiter erhalten werden. Die Arbeitsfähigkeit bezieht sich dabei auf die Leistungsfähigkeit am bestehenden Arbeitsplatz. Die Beschäftigungsfähigkeit versteht sich als die Fähigkeit von Personen ihre Fach- und Handlungskompetenzen sowie ihre Wertschöpfungs- und Leistungsfähigkeit um in das Arbeitsleben eintreten zu können, den Arbeitsplatz zu behalten oder sich eine neue Erwerbstätigkeit suchen zu können¹⁹.

2.2.2. Wertewandel – Generation Y

Mit steigendem Wohlstand kommt es zu einer Verschiebung der Präferenzen der Menschen von materiellen hin zu sogenannten postmateriellen Werten und Bedürfnissen. So ist nachweisbar, dass sich die Mehrheit der Menschen unter bestimmten Voraussetzungen dann nicht mehr primär mit der Erlangung materieller Werte beschäftigt, sondern postmaterielle Werte wie Selbstverwirklichung, Wohlbefinden, Glück und Ästhetisierung jeglicher Lebensbereiche in den Vordergrund stellt²⁰. Die Generation Y symbolisiert diesen Wandel aktuell bereits deutlich und wird von älteren Generationen meist wenig goutiert. Aber diese Generation Y bringt andererseits wichtige Fähigkeiten für die Umsetzung der neuen Technologien mit, bei denen insbesondere maschinelles Lernen, Verarbeitung natürlicher Sprache und maschinelles Sehen im Rahmen von KI-Anwendungen für die Öffentliche Verwaltung interessant sein werden. Jacob Morgan beschreibt in

Prozesse des Regierens und Verwaltens – einschließlich der sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Wertschöpfung, die Geschäftsmodelle sowie die nachgelagerten Dienstleistungen und die Arbeitsorganisation“. Vgl. Häfler unter <https://www.zu.de/institute/togi/verwaltung40.php> [abgerufen: 21.11.2019].

¹⁷ K. Zink, C. Bosse, *Megatrends...*, S. 42.

¹⁸ Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), *Forderungen an schwieriger Kundschaft*, 2019, https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/ifa_branchenbild_verwaltung.pdf [abgerufen: 30.10.2019].

¹⁹ G. Naegele, *Der demographische Wandel hat längst die Arbeitswelt erreicht – und was passiert?*, [in:] F. Hoose, F. Beckmann, A.-L. Schönauer (Hrsg.), *Fortsetzung folgt*, Wiesbaden 2017, S. 351-375, S. 359-360.

²⁰ K. Zink, C. Bosse, *Megatrends...*, S. 43.

seinem Werk „The Future of Work“²¹ diesen aktuellen Trend und stellt die Technikaffinität, dem Umgang mit sozialen Medien und dem Internet als positiven Faktor der Arbeitsgestaltung in der Zukunft heraus.

Ständige Verfügbarkeit, zunehmende Arbeitsquantität sind andererseits bereits Normalität für diese Generation.

Alternierende Telearbeit ist eine Möglichkeit zur Erlangung einer guten Work-Live-Balance und eine zunehmend verbreitete Arbeitsform in der öffentlichen Verwaltung²², die neben dem großen Vorteil, Privat- und Berufsleben zeitlich flexibler koordinieren zu können, aber auch Risiken für die Beschäftigten birgt. So besteht die Gefahr verschwimmender Grenzen zwischen Privat- und Berufsleben (Entgrenzung²³), z. B. wenn ständige Erreichbarkeit erwartet wird, sich die Kommunikationsgeschwindigkeit erhöht und eine „Chatting-Kultur“ nicht nur die ständige Verfügbarkeit von Informationen suggeriert, sondern auch Antworten innerhalb kürzester Zeit erwartet werden²⁴ oder gar Beschäftigte zu Selbstausbeutung neigen.

In Abhängigkeit vom Ausmaß der alternierenden Telearbeit besteht zudem die Gefahr der Isolation durch fehlende Kommunikation und mangelnden Informationsfluss. Psychische Beanspruchung kann entstehen, da sich Face-to-Face Kommunikation mit Kolleginnen und Kollegen und Vorgesetzten nicht gleichwertig durch E-Mail Kontakt ersetzen lässt²⁵. Führungskräften kommt hierbei die Aufgabe zu, ein hohes Maß an Sensibilität zu entwickeln um Überlastungserscheinungen zu vermeiden bzw. zu erkennen und Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Andererseits muss offen über die denkbare Freisetzung von Arbeitskräften diskutiert werden, die mit den Veränderungsprozessen nicht Schritt halten können oder wollen bzw. nicht über Qualifizierungsmaßnahmen aufgefangen und umgesetzt werden können. Der Abschied vom Berufsbeamtentum in weiteren nicht unmittelbar hoheitlichen Aufgabenbereichen Öffentlicher Verwaltung ist mit einer weiteren Flexibilisierung sicherlich zu diskutieren, auch wenn derzeit z. B. im Bildungswesen das Gegenteil zum Zwecke der Fachkräftegewinnung betrieben wird.

²¹ J. Morgan, *op. cit.*

²² Bundesministerium des Innern, *Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung*, Berlin 2018, abgerufen https://www.verwaltung-innovativ.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/5_Personalbedarfsermittlung/52_Vorgehensweise/522_SpezielleFragestellungen/5224%20MobileArbeit/telearbeit-node.htm [abgerufen: 30.10.2019].

²³ J. Günther, M. Böglmüller, *Arbeitsrecht 4.0 – Arbeitsrechtliche Herausforderungen in der vierten industriellen Revolution*, „Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA)“ 2015, S. 1028.

²⁴ J. Rump, S. Eilers, *Arbeit 4.0 – Leben und Arbeiten unter neuen Vorzeichen*, [in:] J. Rump, S. Eilers, *Auf dem Weg zur Arbeit 4.0*, Ludwigshafen 2017, S. 23.

²⁵ Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), *Öffentliche Verwaltung...*

Personal- und Fachkräftemangel gepaart mit Arbeitsverdichtung haben auch negative Auswirkungen auf die Teilnahme an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen. Der Fokus der Beschäftigten liegt häufig auf der Abarbeitung der schon vorliegenden Arbeit und nicht auf der Fort- und Weiterbildung. Dadurch fehlt Beschäftigten Handlungskompetenz bei neuartigen Entwicklungen wie Gesetzesänderungen. Aufgrund von fachlichen Defiziten oder schlichter Unkenntnis können wiederum Mehrarbeit und hieraus auch Mehrkosten entstehen (z. B. in Form von Widerspruchs- und Klageverfahren, Anm. d. Autors)²⁶.

2.3. Zwischenfazit

Arbeitgeber, auch im Bereich der Öffentlichen Verwaltung, müssen deutlich attraktiver werden, hier genügt es nicht mehr, an bewährtes, wie das Berufsbeamtentum mit dem Nimbus der Unkündbarkeit, zu werben. Die Öffentliche Verwaltung als Arbeitgeber wird sich deutlich stärker den Wünschen der Beschäftigten öffnen müssen um eine qualitativ hinreichende Personalausstattung zur Erfüllung der obliegenden Aufgaben künftig gewährleisten zu können.

Andererseits gilt es aber auch möglichen negativen Tendenzen und Entwicklungen, hervorgerufen durch die Digitalisierung, geeignete Schutzmechanismen zugunsten der Arbeiter, Angestellten und Beamten im Öffentlichen Dienst entgegenzustellen. Smarte Verwaltung braucht eine permanente Risikobewertung und Überwachung, wie sie zum Beispiel durch das Risikoobservatorium des Institutes für Arbeitsschutz des DGUV²⁷ geleistet wird, um Gesundheitsgefahren durch neue Technologien und Arbeitsweisen zu erkennen und rechtzeitig Prävention zu betreiben.

3. Lösungsansätze

3.1. Personalmanagement

Auch die Öffentliche Verwaltung als Arbeitgeber muss sich zwingend bei der Umsetzung von Digitalisierungsstrategien mit einem erweiterten Personalmanagement befassen. Strategiepapiere dürfen sich auch in der Binnensicht der Verwaltung nicht im reinen Prozessmanagement erschöpfen, sondern müssen sich aktiv mit Fragen der Einbindung der Mitarbeiter als Human Resources in die Neu- bzw. Umgestaltung der Arbeit befassen. Mitbestimmung der Beschäftigten ist hierbei ein zentraler Gestaltungsauftrag an das Personalmanagement, da hierüber vor allem Akzeptanz und Motivation der Beschäftigten in Bezug auf digitale Prozesse und der Umgang mit digitalen Arbeitsmitteln gesteuert und

²⁶ Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), Öffentliche Verwaltung...

²⁷ DGUV Spitzenverband der Deutschen gesetzlichen Unfallversicherung.

beeinflusst werden kann²⁸. Arbeit gelingt am besten aus intrinsischer Motivation²⁹. Ob diese Mitbestimmung durch echte vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Personalvertretungen erfolgt oder erst über gewerkschaftliche Aktivitäten erzwungen werden muss ist entscheidend für den Erfolg der Veränderungsprozesse im Rahmen der Digitalisierung.

Einen ersten Ansatz hierzu verfolgt die Staatsregierung im Freistaat Sachsen. Über die Initiative „Wertschätzung“³⁰ wurden die Mitarbeiter im Bereich des Freistaates Sachsen befragt, wie aus Ihrer Sicht die Wertschätzung der Beschäftigten mehr gefördert werden kann. Es ging dabei nicht vordergründig um monetäre Anreize, da diese ohnehin über Besoldungsregeln und Tarifvertrag geregelt sind³¹. Erste kleine Veränderungen hieraus haben sich bereits ergeben, inwieweit die Initiative langfristige Wirkungen erzielt bleibt indes abzuwarten, ein richtiger Schritt in Richtung Zukunft ist es allemal.

3.2. Personalentwicklung

Die Personalentwicklung im Zuge der Digitalisierung der Arbeitswelt setzt die Handlungsfähigkeit des Mitarbeiters und dessen Handlungsbereitschaft voraus.

Die Handlungsfähigkeit eines Beschäftigten kann zudem in dessen Arbeitsfähigkeit und dessen Beschäftigungsfähigkeit untergliedert werden.

Als Komponente der Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit muss das Betriebliche Gesundheitsmanagement (BGM) genannt werden um die physischen und psychischen Anforderungen der Arbeit zu erfüllen³². Insoweit werden sich in diesem Bereich bestimmte medizinische Indikationen im Bereich der Öffentlichen Verwaltung im Lauf der weiteren Digitalisierung weiter manifestieren. Als aktueller Trend ist hier die Zunahme von Krankheitsbildern vor allem im psychischen Bereich zu nennen. Beispielfhaft sei die Relation von ständiger Erreichbarkeit und Depressionen genannt. Schon ein mittleres Ausmaß an Erreichbarkeit außerhalb der Arbeitszeit ist mit einem erhöhten Risiko verbunden, unter einer psychischen Störung zu leiden. Bei Personen mit einer hohen Erreichbarkeit liegt es bei 24%³³. Bereits im Jahr 2013 gaben nur 16% der Arbeitnehmer

²⁸ K. Zink, D. Schröder, V. Hellge, C. Bosse, *Zukunft der Arbeit...*, S. 68.

²⁹ B. Badura, *Auf dem Weg zur nachhaltigen Unternehmensführung*, [in:] B. Badura (Hrsg.), *Arbeit und Gesundheit im 21. Jahrhundert*, Berlin 2017, S. 98.

³⁰ https://www.tu-chemnitz.de/personalrat/prsrat/doku/Wertschaetzung_Bericht_20190416.pdf [abgerufen: 21.11.2019].

³¹ Initiative „Wertschätzung im Öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen“.

³² Zur Vertiefung: J. Schorlemmer, B. Halbe-Haenschke, R. Maghun, *Digital durch die Rushhour des Lebens? Zusammenhänge zwischen Flexibilisierung der Arbeit, psychosomatischer Gesundheit und Work-Life-Balance sowie die Rolle von (digitalem) Betrieblichen Gesundheitsmanagement (BGM)*, [in:] D. Matusewicz, V. Nürnberg, S. Nobis (Hrsg.), *Gesundheit und Arbeit 4.0*, Heidelberg 2018, S. 205-221.

³³ Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), *Der Mensch im Mittelpunkt - Prioritäten für den Arbeitsschutz von morgen*, Berlin 2016, <https://publikationen.dguv.de/forschung/ifa/allgemeine-informationen/3157/der-mensch-im-mittelpunkt-prioritaeten-fuer-den-arbeitsschutz-von-morgen> [abgerufen: 01.11.2019].

an, außerhalb der Arbeitszeit nicht per Mobiltelefon oder via Email erreichbar zu sein³⁴. Eine Erhöhung der Fallzahlen erscheint demnach nahezu unausweichlich.

Beschäftigungsfähigkeit: altersgerechte Arbeitsplatzgestaltung, Qualifizierung / Freiräume für Fortbildung / Laufbahngestaltung, Beachtung des Einflusses des privaten und sozialen Umfeldes in Hinblick auf Motivation, Arbeitszufriedenheit, Produktivität³⁵. Ilmarinen beschreibt diese Eckpunkte in seinem Modell des „Haus der Arbeitsfähigkeit“³⁶.

3.3. Wertewandel / Generation Y

In den letzten Jahren ist ein deutlicher Wertewandel bei jüngeren Beschäftigten zu verzeichnen. Die Aufwertung von Ehe, Familie, Freundschaft etc. einhergehend mit einer starken Individualisierung (sog. integrierter Individualismus) ist unverkennbar³⁷. Arbeit muss zwar die materielle Absicherung bieten, aber gleichzeitig soll sie den individuellen Bedürfnissen und Anforderungen der Beschäftigten gerecht werden³⁸.

Mobile Arbeit, Lebensarbeitszeitkonten, Sabbaticals sind zwar heute bereits erkannte, aber häufig noch keine tatsächlich anerkannten Möglichkeiten der Beschäftigtenbindung. Eine echte Umsetzung derartiger Möglichkeiten erscheint längst nicht in allen Bereichen der Öffentlichen Verwaltung in Form von tariflichen Vereinbarungen und Dienstvereinbarungen angekommen zu sein.

Die sogenannte Generation Y, welcher eine Abkehr von der Arbeit als Lebenszweck, hin zu einer größeren Freizeitaffinität (Work-Life-Balance³⁹) zumindest unterstellt wird, wird Modelle zur Umsetzung einer solchen strikten Work-Life-Balance aber künftig deutlich stärker einfordern, als dies heute gerade in Ansätzen erst geschieht.

Hier ist insbesondere die derzeitige Generation von Führungskräften gefragt, welche diese Möglichkeiten nicht lediglich passiv als theoretische Option der Ausgestaltung von Arbeitsverhältnissen ansehen sollte und dies allenfalls erst bei nachdrücklicher Einforderung umsetzt, sondern aktiv deren Umsetzung fördert und unterstützt.

„Agile Verwaltung“ funktioniert vor allem durch „Agile Führung“. Agilität bedeutet hierbei als Organisation in Bezug auf Führung Veränderungsbedarfe oder

³⁴ Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und Neue Medien (BITKOM), *Arbeiten in der digitalen Welt*, Berlin 2013, <https://www.bitkom.org/sites/default/files/file/import/Studie-Arbeit-30.pdf> [abgerufen: 01.11.2019].

³⁵ J. Ilmarinen, *Towards a Longer Worklife – Ageing and the Quality of Worklife in the European Union*, Helsinki 2006.

³⁶ J. Tempel, J. Ilmarinen, *Arbeitsleben 2015: Das Haus der Arbeitsfähigkeit im Unternehmen bauen*, Hamburg 2012.

³⁷ J. Rump, S. Eilers, *op. cit.*, S. 19.

³⁸ K. Zink, C. Bosse, *Megatrends...*

³⁹ Vertiefend zur aktuellen Forschungslage: K. Köhler, *Sozialkapital und Work-Life-Balance*, [in:] B. Badura (Hrsg.), *Arbeit und Gesundheit im 21. Jahrhundert*, Berlin 2017, S. 175-187.

aufkommende Mitarbeiterwünsche frühzeitig zu antizipieren und entsprechende Maßnahmen einzuleiten.

Soweit aktive Führungskräfte heute hierzu (noch) nicht bereit sind, wird ein Generationenwechsel in Führungsebenen selbst zur Umsetzung solcher Arbeitszeitmodelle beitragen, da diese, selbst der Generation Y entstammend, solche Modelle für sich selbst als erstrebenswert ansehen. Allein, es ist keine Zeit, auf diesen Generationenwechsel zu warten. Agile Führung ist so schnell wie möglich umzusetzen, um zumindest ansatzweise der freien Wirtschaft in diesem Bereich etwas entgegenzusetzen.

Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Flexibilisierung der Arbeitszeit, abgestimmt auf die Bedürfnisse der Beschäftigten in der Öffentlichen Verwaltung sind in der Bundesrepublik vereinzelt bereits gesetzlich vorgesehen. Ein Beispiel hierfür ist die Neuregelung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes ab 1.1.2019 mit der Einführung der sogenannten Brückenteilzeit, d. h. das Recht nach einer Teilzeitarbeit in eine Vollzeitstelle zurückzukehren.

Auch im kollektiven Arbeitsrecht / Tarifrecht des Öffentlichen Dienstes sind neue Arbeitszeitmodelle teilweise bereits verankert. Ein durchaus gutes Beispiel hierfür ist der Tarifvertrag für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Bundesagentur für Arbeit (TV-BA)⁴⁰. Hier sind bereits heute Regelungen zu Arbeitszeiten bei sogenannter Remotearbeit an mobilen Arbeitsplätzen (§ 7 TV-BA) für IT-Mitarbeiter und (Lebens-) Arbeitszeitkonten (§ 10 TV-BA) für alle Beschäftigten der BA normal und werden in entsprechenden Dienstvereinbarungen umgesetzt.

Mit Blick auf die Beschäftigten in der Öffentlichen Verwaltung müssen aber auch weitere Arbeitsbedingungen in das Blickfeld genommen werden.

Die Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu „Decent Work“ (menschenwürdige Arbeit) beinhaltet folgende Punkte:

- die Möglichkeit mit einer produktiven Arbeit ein faires Einkommen zu erzielen
- Sicherheit am Arbeitsplatz und soziale Absicherung der Familien
- bessere Aussichten für persönliche Entwicklung und soziale Integration
- Freiheit der Meinungsäußerung und der Versammlungsfreiheit, wenn es um Entscheidungen geht, die das eigene Leben betreffen
- gleiche Chancen für Männer und Frauen⁴¹.

Man möchte meinen, diese von der ILO formulierten Bedingungen in der Bundesrepublik Deutschland, zumindest in der Öffentlichen Verwaltung, weitgehend erfüllt sind. Die zunehmende Erosion von Normalarbeitsverhältnissen (Befristungen, Anm. d. Autors)

⁴⁰ Tarifvertrag für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Bundesagentur für Arbeit (TV-BA) idF des 21. Änderungstarifvertrages, 2018 Nürnberg, https://www.arbeitsagentur.de/datei/tarifvertrag-der-ba_016774.pdf [abgerufen: 01.11.2019].

⁴¹ K. Zink, D. Schröder, V. Hellge, C. Bosse, *Zukunft der Arbeit...*, S. 57.

führt aber zur Sorge, dass diese Werte (wieder?) verloren gehen⁴², zumindest aber eingeschränkt werden könnten. Vor dem Hintergrund einer notwendigen massiven Flexibilisierung von Arbeitszeit und Arbeitsort ist diese Sorge nicht ganz von der Hand zu weisen, auch im Rahmen der Öffentlichen Verwaltung.

Die künftige Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen muss also so erfolgen, dass diese Errungenschaften durch „Arbeit 4.0“ unterstützt und nicht gefährdet werden. Als kleiner Erfolg kann insoweit das Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EUGH) vom 14. Mai 2019 in der Rechtssache C55/18 gewertet werden, in der der EUGH die Arbeitnehmerrechte in Bezug auf die Erfassung der Arbeitszeit stärkte. Dieses Urteil wird maßgebend sein für die weitere Ausgestaltung z. B. mobiler Arbeitsplätze.

Das System muss so gestaltet sein, dass im Sinne der Arbeitnehmerrechte die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten sowie die Obergrenze für die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit dokumentiert sind. Nur so könne der durch die EU-Grundrechtecharta und die Arbeitszeitrichtlinie bezweckte Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer einer tatsächlichen Kontrolle durch Behörden und Gerichte zugeführt werden⁴³. Schwierigkeiten ergeben sich hier allerdings bereits bei der arbeitszeitrechtlichen Bewertung von recht banalen Dingen, wie zum Beispiel dem „Lesen einer dienstlichen Email“ während der Ruhephase. Ist die Ruhezeit durch eine solche dienstliche Tätigkeit bereits unterbrochen? Diese und weitere Fragen sind klärungsbedürftig, dies würde hier aber den Rahmen sprengen.

3.4. Crowdfunding und Clickworking

Crowdfunding und Clickworking als neue und direkt angewandte Beschäftigungsmodelle setzen sich in verschiedenen Branchen mehr und mehr durch. Sie dürften für den Bereich der Öffentlichen Verwaltung indes abschbar keine originäre Rolle spielen.

Crowdworker, also selbständige Auftragnehmer ohne Schutz durch Arbeits- und Sozialgesetze⁴⁴, welche Aufgaben der Öffentlichen Verwaltung direkt wahrnehmen erscheinen unter den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht denkbar. Diese Einschätzung kann sich jedoch in Anbetracht z. B. rasch zunehmender Datenmengen und deren Be- und Verarbeitung durchaus wandeln.

Nicht auszuschließen ist jedoch der Bereich des Crowdfunding in Unternehmen der freien Wirtschaft, welche durch die Öffentliche Verwaltung für Dienstleistungen z. B. das Programmieren von Apps (z. B. E-Ticket Apps für den ÖPNV) oder anderer IT-Lösungen beauftragt werden. Hier steht die Öffentliche Verwaltung in der Verantwortung z. B. im

⁴² *Ibidem*, S. 58.

⁴³ W. Schneider, *Arbeitszeiterfassung – ein Rückfall in den Klassenkampf?*, 2019, <https://www.hlb-deutschland.de/arbeitszeiterfassung-ein-ruckfall-in-den-klassenkampf/> [aufgerufen: 30.10.2019].

⁴⁴ K. Zink, D. Schröder, V. Hellge, C. Bosse, *Zukunft der Arbeit...*, S. 62.

Rahmen der Anwendung des Vergaberechts bei derartigen Aufträgen entsprechend würdige Arbeitsbedingungen gemessen an den Werten der ILO konsequent einzufordern und Mitbewerber, welche die geforderten Standards nicht erfüllen sind grundsätzlich nicht mit Aufträgen zu versehen.

Ableitungen aus dem derzeit weitgehend rechtlich unkontrollierten Bereich des Crowdfunding⁴⁵ lassen sich jedoch durchaus heute schon für die Thematik Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit für mobile Lösungen innerhalb von Beschäftigungsverhältnissen treffen.

Mobile Arbeitsmodelle und alternierende Telearbeit wird in öffentlichen Verwaltungen nicht nur zur verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie diskutiert, sondern auch – und das besonders in abgasbelasteten Städten – vor dem Hintergrund des Klimaschutzes und der Reinhaltung der Luft. Denn: 72% der täglichen Entfernungen werden mit dem Pkw oder einem Kraftrad zurückgelegt; nur 18,4% mit dem Zug oder dem ÖPNV. Im Einklang damit steigt die Zahl zugelassener Pkw in Deutschland seit Jahren kontinuierlich an von 41 019 700 im Jahr 2007 auf 45 803 560 im Jahr 2017 (+11,7% in zehn Jahren). Zur zeitlichen Entlastung der Beschäftigten durch den Wegfall der Wegzeiten und zur Vermeidung von Abgasen fordern öffentliche Verwaltungen eine verstärkte Umsetzung alternierender Telearbeit in Behörden und Wirtschaftsunternehmen. Allerdings bringt Telearbeit erhebliche Probleme bei der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen hinsichtlich Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz mit sich (z. B. Eignung der Privaträume für Telearbeit, Ergonomie, ausreichende Eigenverantwortung der Beschäftigten), um einen Telearbeitsplatz einrichten zu können⁴⁶.

Dabei geht es um die Gestaltung des häuslichen bzw. mobilen Arbeitsplatzes (Ergonomie), Sicherheit und Erkrankungen und Belastungen durch Selbstausbeutung (z. B. Stress durch Termindruck, physische Beeinträchtigungen am Seh- und Bewegungsapparat durch nicht eingehaltene Pausenzeiten)⁴⁷. Hier sind die Arbeitgeber gefordert (und verpflichtet) eine entsprechende Ausgestaltung des Arbeitsplatzes zu kontrollieren und für die Einhaltung der maßgeblichen Arbeitsschutzvorschriften Sorge zu tragen. Im Gegenzug muss der Arbeitnehmer insoweit auch Eingriffe in sein häusliches Umfeld bzw. seine Privatsphäre dulden.

3.5. Personalgewinnung und Datenschutz

Ein Anwendungsfall von KI und Big Data könnte bei der Personalgewinnung eine Rolle spielen: Personalbeschaffung (Recruiting) mit Matching Technologien. Die

⁴⁵ *Ibidem*, S. 62.

⁴⁶ Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), Öffentliche Verwaltung...

⁴⁷ K. Zink, D. Schröder, V. Hellge, C. Bosse, *Zukunft der Arbeit...*, S. 63.

Bewerbersauswahl findet mit Hilfe intelligenter Algorithmen statt, die Lebensläufe mit Stellenprofilen vergleichen und eine Vorauswahl an Bewerbern anbieten und eventuell auch den Prognosen über den Verbleib (in der Behörde, Anm. d. Autors) abgeben⁴⁸.

An dieser Stelle muss die Frage erlaubt sein, wieviel Entmenschlichung der Arbeitswelt wir zulassen wollen. Eine ethische Frage von großer Tragweite, welche sich jedoch eingedenk der rasanten Entwicklung im Bereich KI durch fast alle Lebensbereiche künftig ziehen wird.

Die algorithmenbasierte Technisierung von Auswahlprozessen birgt erhebliche Gefahren⁴⁹. Einen kleinen Vorgeschmack dazu lieferte kürzlich die Firma Apple mit der von ihr herausgegebenen Kreditkarte. Danach erhalten Männer laut Medienberichten einen bis zu 20fach höheren Kreditrahmen als Frauen. Der programmierte Algorithmus sei hierfür verantwortlich⁵⁰.

4. Fazit

Der Schutz der Beschäftigten hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen muss als laufender Prozess auch in der öffentlichen Verwaltung Schritt halten mit der technischen Entwicklung.

Durch die Veränderungen von Strukturen und Prozessen im Zuge der Digitalisierung, einschließlich der Notwendigkeit einer wachsenden Agilität von Organisationen, stellen sich neue Herausforderungen für die Führung dieser Organisationen. Arbeitsverdichtung erfordert nachhaltige Arbeitssysteme und betriebliches Gesundheitsmanagement muss psychischen Belastungen vorbeugen. Führungskräfte stehen in der Verantwortung attraktive Arbeitsinhalte zu erhalten und durch Qualifizierung den Mitarbeiterstamm zu binden. Die Einbindung der Beschäftigten hat hierbei einen hohen Stellenwert⁵¹.

Es soll abschließend aber auch erwähnt werden, dass die Branche „Öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung, Verteidigung“ 2016 in der DGB -Befragung zum Index Gute Arbeit von allen erfassten Branchen mit dem Score 67 den höchsten Index -Wert für gute Arbeit erzielt hat⁵². Es gibt also stets Verbesserungspotential, ausgehend von einem relativ hohen Niveau. Dabei ist die Entwicklung der Arbeit im Angesicht neuer Technologien konstruktiv kritisch zu begleiten.

⁴⁸ *Ibidem*, S. 63.

⁴⁹ *Ibidem*, S. 64.

⁵⁰ https://www.focus.de/finanzen/boerse/weniger-kredit-fuer-frauen-selbst-der-apple-gruender-ist-opfer-sexismus-vorwuerfe-gegen-apples-neue-kreditkarte_id_11336866.html [abgerufen: 30.10.2018].

⁵¹ Vgl. auch K. Zink (Hrsg.), *Arbeit und Organisation...*, S. 276.

⁵² Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), *Index Gute Arbeit. Der Report 2016*, Berlin 2016 [abgerufen: 30.10.2018].

5. Nachwort

Der Beitrag entstand in Vorbereitung der 2. Deutsch-Polnischen Verwaltungstagung „Smart Administration“ durchgeführt vom 28.-30. November 2019 an der Universität Breslau.

Die aktuelle Entwicklung im Frühjahr 2020, bedingt durch die notwendigen Schutzmaßnahmen im Zuge der sog. „Corona-Pandemie“, hat beispielhaft zu einer sprunghaften Zunahme des sog. „Home-Office“ geführt und dabei ganz praktisch Möglichkeiten aber auch Grenzen des Home-Office aufgezeigt. Sei es mangelnde Versorgung vieler Gebiete der Bundesrepublik mit entsprechendem Breitbandausbau im ländlichen Raum oder schlicht fehlende oder unzureichend sichere Endgeräte im Verwaltungsbestand um Mitarbeitern auch das Home-Office zu ermöglichen. Häufig beklagen Mitarbeiter den fehlenden Austausch im Kollegium. Die oben bereits benannten Risiken des Home-Office trafen Mitarbeiter recht unerwartet und unvorbereitet.

Die Einstellung des Publikumsverkehrs in vielen Teilen der öffentlichen Verwaltung und damit einhergehend ein schlichter Stillstand der Verwaltung zeigt, wie dringend eine Digitalisierung von Verwaltungsprozessen erforderlich ist, um das Funktionieren des Staates und seiner Einrichtungen, gerade in solchen außergewöhnlichen Situationen abzusichern, z. B. auch durch kontaktlose Verwaltungsabläufe bzw. Verwaltungsverfahren. Bis zum Ausbruch der Krise undenkbar, wurden bisher recht komplizierte Verwaltungsabläufe nunmehr zwangsweise vereinfacht und der häufige persönliche Kontakt (durch persönliches Erscheinen) ersetzt oder gestrichen⁵³. Es bleibt zu hoffen, dass hieraus ein längerfristiger Lernprozess erwächst, welcher der erforderlichen Digitalisierung eine bisher ungekannte Dynamik verleiht und die gewonnenen Erfahrungen z. B. mit neuen Arbeitsformen, Eingang in dauerhafte Veränderungsprozesse unter wertschätzender Beachtung der Belange der Angehörigen der öffentlichen Verwaltung finden. Stay smart!

Literaturverzeichnis

Badura B. (Hrsg.), *Arbeit und Gesundheit im 21. Jahrhundert*, Berlin 2017.

Günther J., Böglmüller M., *Arbeitsrecht 4.0 – Arbeitsrechtliche Herausforderungen in der vierten industriellen Revolution*, „Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA)“ 2015, S. 1028.

Hoose F., Beckmann F., Schönauer A.-L. (Hrsg.), *Fortsetzung folgt*, Wiesbaden 2017.

⁵³ Vgl. Verabschiedung des sogenannten „Sozialschutzpaketes“ und die Erleichterung des Zugangs zu Sozialleistungen unter: <https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Informationen-Corona/sozialschutz-paket.html>

- Ilmarinen J., *Towards a Longer Worklife – Ageing and the Quality of Worklife in the European Union*, Helsinki 2006.
- Matusiewicz D., Nürnberg V., Nobis S. (Hrsg.), *Gesundheit und Arbeit 4.0*, Heidelberg 2018.
- Morgan J., *The Future Of Work – Attract New Talent, Buildt Better Leaders and Create a Competitive Organization*, Hoboken 2014.
- Rump J., Eilers S., *Auf dem Weg zur Arbeit 4.0*, S. 19, Ludwigshafen 2017.
- Tempel J., Ilmarinen J., *Arbeitsleben 2015: Das Haus der Arbeitsfähigkeit im Unternehmen bauen*, Hamburg 2012.
- Zink K. (Hrsg.), *Arbeit und Organisation im digitalen Wandel*, Baden-Baden 2019.

Internetquellen

- Bundesministerium des Innern, *Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung*, Berlin 2018, https://www.verwaltung-innovativ.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/5_Personalbedarfsermittlung/52_Vorgehensweise/522_SpezielleFragestellungen/5224%20MobileArbeit/telearbeit-node.htm
- Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und Neue Medien (BITKOM), *Arbeiten in der digitalen Welt*, Berlin 2013, <https://www.bitkom.org/sites/default/files/file/import/Studie-Arbeit-30.pdf>
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), *Index Gute Arbeit. Der Report 2016*, Berlin 2016
- Häfler unter <https://www.zu.de/institute/togi/verwaltung40.php>
- <https://bea.brak.de/sicherheit-im-bea/>
- https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html
- <https://www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/Sachsen-stoppt-Personalabbau-3089-Stellen-bleiben-erhalten>
- <https://www.oeffentliche-it.de/-/verwaltung-x-0>
- <https://www.wallstreet-online.de/nachricht/11463212-bundesagentur-arbeit-arbeitsagentur-stellt-zweiten-mitarbeiter-befristet>
- Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), *Öffentliche Verwaltung - Ausführliches Branchenbild aus dem Risikoobservatorium der DGUV*, 2019, https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/branchenbild_oeffentliche_verwaltung.pdf
- Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), *Forderungen an schwieriger Kundschaft*, 2019, https://www.dguv.de/medien/ifa/de/fac/arbeiten_4_0/ifa_branchenbild_verwaltung.pdf

- Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (IFA), *Der Mensch im Mittelpunkt – Prioritäten für den Arbeitsschutz von morgen*, Berlin 2016, <https://publikationen.dguv.de/forschung/ifa/allgemeine-informationen/3157/der-mensch-im-mittelpunkt-prioritaeten-fuer-den-arbeitsschutz-von-morgen>
- Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (Hrsg.), *Leitfaden zur Umsetzung kommunaler OZG-Projekte in Sachsen*, Bischofswerda 2019, https://www.sakd.de/fileadmin/egovernment/ozg/2019_05_komm_OZG-Leitfaden_1-3_V1.1_final.pdf
- Schneider W., *Arbeitszeiterfassung – ein Rückfall in den Klassenkampf?*, 2019, <https://www.hlb-deutschland.de/arbeitszeiterfassung-ein-ruckfall-in-den-klassenkampf/>
- Sozialschutzpaket, <https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Informationen-Corona/sozialschutz-paket.html>
- Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 - 14. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden 2018.
- Statistisches Bundesamt, *Fachserie 14 Finanzen und Steuern - Personal des öffentlichen Dienstes*, Wiesbaden 2019, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Publikationen/Downloads-Oeffentlicher-Dienst/personal-oeffentlicher-dienst-2140600187004.pdf?__blob=publicationFile
- Tarifvertrag für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Bundesagentur für Arbeit (TV-BA) idF des 21. Änderungsstarifvertages, Nürnberg 2018, https://www.arbeitsagentur.de/datei/tarifvertrag-der-ba_ba016774.pdf
- Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., *Arbeitslandschaft 2030. Eine Studie der Prognos AG im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.*, 2011, https://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/110930_Neuaufgabe_Arbeitslandschaft_2030.pdf

