

Fundament der digitalen Verwaltung

DIGITALISIERUNG *Die Elektronische Akte (E-Akte) als strukturierte Ablage für Dokumente und Informationen bildet das Fundament, auf der Arbeitsprozesse, Kommunikation und Zusammenarbeit der Verwaltung aufbauen können. Idealerweise haben die berechtigten Beschäftigten schnell und übersichtlich Zugriff auf die benötigten Dateien ...*

VON MAX THOMSEN

Die Eigenschaft als zentraler Speicher- und Zugriffspunkt für Informationen macht die E-Akte zu einem Sammelbecken für betriebliche Gestaltungspotenziale und Regelungsbedarfe. Bevor jedoch Regeln formuliert werden, sind im ersten Schritt die Ziele der Einführung und der Anwendung der E-Akte zu bestimmen.

Typische Ziele seitens des Arbeitgebers sind eine schnellere Fallbearbeitung, eine geringere Fehlerquote und infolgedessen Kosteneinsparungen. Der betriebswirtschaftliche Fokus liegt also auf der Leistungserbringung. Bei der Mitbestimmung hingegen stehen die Beschäftigten im Mittelpunkt. Sie sollen unter Wahrung ihrer Persönlichkeitsrechte sicher, qualifiziert und ergonomisch mit der E-Akte arbeiten können.

Zwischen diesen beiden Perspektiven kann es zu Zielkonflikten kommen, z. B. darüber, ob im Zuge der Einführung der E-Akte neue Bildschirme angeschafft werden. Wie viel Transparenz der Arbeitssteuerung dient und wo eine unzulässige Leistungs- und Verhaltenskontrolle beginnt, ist auch häufig Gegenstand von Diskussionen.

Den Regelungsbedarf erfassen

Mit den Zielvorstellungen eng verbunden ist die Beschreibung des Regelungsgegenstands im Sinne einer Systembeschreibung. In einer Systembeschreibung der E-Akte wird einerseits

der mögliche Funktionsumfang der betreffenden E-Akten-Lösung beschrieben, andererseits wird kenntlich gemacht, welche Funktionen aus diesem Lösungsportfolio tatsächlich im Betrieb eingeführt werden sollen. Je nach Sprachgebrauch des Anbieters der E-Akte werden die Funktionen entweder in Module, Produkte, Komponenten oder Applikationen eingeteilt:

E-AKTEN-KOMPONENTEN

Projektwelle 1 (2020)

- Dokumentenmanagementsystem (DMS)
- E-Laufmappe
- Langzeitspeicherung und Aussonderung
- Verweis-Verwaltung
- Benutzerpflege und Vertretungsregeln
- E-Mail-Management und -Archivierung
- Aktenplan
- Vertragsmanagement
- Geschäftspartner-Akte (Lieferanten und Kunden)
- Eingangsrechnung (E-Rechnung)

Projektwelle 2 (2021)

- Ausgangsrechnung (E-Rechnung)
- Mitzeichnungsverfahren
- Elektronische Signatur
- Beschaffung
- Schnittstellen zu Kommunikationskanälen (Unternehmenswebseite, Facebook, Messenger)

DARUM GEHT ES

1. Bei der Einführung der E-Akte sollten zuerst Zielvorstellung, Funktionsumfang und Regelungsbereiche abgesteckt werden.

2. Zugriffs- und Administratorenrechte bedürfen besonderer Aufmerksamkeit, um Leistungs- und Verhaltenskontrollen einzuschränken.

3. Beschäftigte sind vor Rationalisierungseffekten zu schützen, z. B. durch Qualifizierungen und Bestandsschutzregelungen.

- Schnittstellen zu Fachanwendungen
- Schnittstelle zur kollaborativen Dokumentenbearbeitung
- Personalakte
- Betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM-Akte)

Beispiel-Beschreibung des genutzten Funktionsumfangs. In dem Beispiel wird die E-Akte in zwei aufeinanderfolgenden Projektwellen eingeführt. Die verfügbare Komponente »BEM-Akte« wird in diesem Szenario für den Betrieb nicht eingeführt.

Eine Systembeschreibung ist notwendig, um den Regelungsbedarf vollständig zu bestimmen. Dabei können auch Bereiche erkannt werden, die zunächst organisatorische Maßnahmen erfordern, wie etwa das Erstellen eines Aktenplans oder das Vereinheitlichen von Verwaltungsprozessen. Als Anlage zur Betriebsvereinbarung dient die Systembeschreibung schließlich der Übersicht und der Erklärung des Regelungsgegenstands.

Die Systembeschreibung einer E-Akte sollte dabei auch Angaben zu den Schnittstellen und zum Informations-Lebenszyklus einer E-Akte beinhalten. Der Lebenszyklus der E-Akte beschreibt den Datenfluss vom Eingang der Dokumente und Informationen, über das Umwandeln (Scannen), Speichern, Bearbeiten, den Ausgang, die Löschung und Archivierung (Inputs und Outputs, analog und digital). Wesentlich ist auch die Reichweite der E-Akte: Wird sie nur am Standort oder standortübergreifend eingesetzt? Findet eine direkte oder indirekte Anbindung von Externen statt, wie z. B. Dienstleister, Lieferanten, Kunden, Behörden?

Häufig wird der Auftrag des Scannens von Bestandsakten und laufenden Akteneingängen an einen externen Dienstleister vergeben. In diesem Fall ist ein Auftragsverarbeitungsvertrag (vgl. Art. 28 DSGVO) abzuschließen, bei dem der Arbeitgeber als Auftraggeber weiter verantwortlich für die Datenverarbeitung bleibt.

Die Umsetzung erfordert jedoch noch weitgehende Überlegungen. So ist etwa sicherzustellen, dass die Scanqualität, also die Auflösung der Scans, ausreichend gut ist, um wesentliche Informationen – z. B. aus Fußzeilen – noch erkennen zu können. Außerdem sollte eine Textsuche im gescannten Dokument möglich sein.

Auf der technischen Seite ist zu beachten, dass das Dokumentenarchiv vom Arbeitsspei-

cher der Vorgangsbearbeitung getrennt eingerichtet wird, um die Performance des Systems nicht zu beeinträchtigen. Zu klären ist, wann und in welchem Umfang Bestandsakten digitalisiert werden. Und natürlich stellt sich auch die Frage, wie sich eine solche organisatorische Veränderung auf die Arbeitsplätze in den örtlichen Post- und Servicestellen auswirkt.

Datenschutzrechtlich ist eine Risikoanalyse und ggf. eine Datenschutzfolgenabschätzung vorzunehmen (Art. 35 DSGVO). Außerdem sind die Prozesse, die mit der E-Akte in Zusammenhang stehen, durch entsprechende Einträge im betrieblichen Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten rechtssicher zu dokumentieren (Art. 30 DSGVO). Zu den Aufgaben des Betriebsrats gehört es schließlich, über die Einhaltung der zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze zu wachen (§ 80 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG). Über diese Kontrollpflicht hinaus kann es sinnvoll sein, den Betriebsrat in das Erstellen der Datenschutzdokumentationen einzubeziehen, soweit diese Beschäftigtendaten betreffen. Das gilt insbesondere bei elektronischen Personalakten.

Zugriffsberechtigte und Administratoren

Je mehr Arbeit in elektronischen Vorgängen verrichtet wird, desto mehr Datenspuren hinterlassen Beschäftigte im System. Dadurch steigt das Gefahrenpotenzial unzulässiger Leistungs- und Verhaltenskontrolle im Betrieb. In Verhandlungen mit dem Arbeitgeber kann die Feststellung helfen, dass Transparenz keinen Selbstzweck erfüllt. Von diesem gemeinsamen Verständnis ausgehend können die Zwecke von transparenten Prozessen beschrieben und die Grenzen der Transparenz festgelegt werden. Für die Arbeitssteuerung kann es ausreichen, wenn der Prozessbeginn und das Prozessende einer Fallbearbeitung mit Datum angezeigt werden, etwa auch, um durchschnittliche Durchlaufzeiten zu errechnen. Eine sekundengenaue Auswertung einzelner Prozessschritte in Verbindung mit den Namen der Bearbeitenden ist hingegen Beispiel für eine unverhältnismäßige und unerwünschte Transparenz – ebenso wie eine dazu passende Hitliste im Sinne von »Deutschlands schnellster Supersachbearbeiter«.

In diesem Zusammenhang sind auch die Möglichkeiten einer indirekten Steuerung durch Vorgesetzte zu regeln, etwa über Prozessübersichten im System. Über eine solche

100 Jahre Mitbestimmung



Däubler / Kittner

Geschichte der Betriebsverfassung

2020. 621 Seiten, gebunden

€ 48,-

ISBN 978-3-7663-6934-5

www.bund-verlag.de/6934



kontakt@bund-verlag.de

Info-Telefon: 069 / 79 50 10-20

Prozessübersicht können Vorgesetzte etwa sehen, welche Vorgänge aktuell bei welchem Sachbearbeiter in Bearbeitung sind und wie der Fortschritt der Bearbeitung ist.

Bei der Vergabe von Zugriffsberechtigungen ist das »Need to know«-Prinzip anzuwenden. Nutzer/innen erhalten nur jene Zugriffe in der E-Akte, die ihren Organisationsfunktionen und den damit verbundenen Aufgaben entsprechen. Zur Veranschaulichung und Kontrolle der Zugriffsberechtigungen bietet es sich an, die im System verarbeiteten Stammdaten (statisch) und Bewegungsdaten (dynamisch) der Beschäftigten aufzulisten. Dieser Liste kann man dann die lesenden und schreibenden (verändernden) Zugriffsrechte je nach Rolle tabellarisch zuordnen.

BEISPIEL-AUFBAU

Vereinfachtes, rollenbasiertes Berechtigungskonzept

Beschäftigendaten	Benutzer	Vorgesetzter
Mein Kontakt	schreiben	lesen
Meine Tagesbelege	lesen	kein Zugriff
Aufgabenliste	schreiben	lesen
Kalender	schreiben	lesen
Aktuell zuständiger Bearbeiter im Fall	lesen	lesen
Vertreter	schreiben	schreiben (genehmigen)

In diesem Zusammenhang ist auch die besondere Rolle von System-Administratoren und der Umgang mit Systemprotokollen zu regeln, ebenso die Grundsätze der Missbrauchskontrolle und die Abläufe bei strafrechtlichen Ermittlungen. Für Informationen, die durch einen Verstoß gegen die Regeln einer Betriebsvereinbarung erlangt wurden, sollte ein generelles Sachvortrags- und Beweisverwertungsverbot vereinbart werden.

Beschäftigte schulen und schützen

Aus Sicht der künftigen Anwender/innen ist es wichtig, die Erreichbarkeit eines technischen wie fachlichen Supports für die E-Akte sicherzustellen. Vor der Einführung ist noch wichtiger, dass Beschäftigte durch Schulungen, Anwenderleitfäden und fallbezogene Anwendungsbeispiele auf den Einsatz der E-Akte vorbereitet werden. In der Praxis ist leider häufig zu beobachten, dass aus Kostengründen auf

sogenannte interne Multiplikatoren zurückgegriffen wird. In diesem Szenario wird einigen Beschäftigten als künftigen Multiplikatoren oder Key-Usern das System von erfahrenen Beratern gezeigt. Diese sollen anschließend ihr Können und Wissen unter den restlichen Beschäftigten im Betrieb verbreiten. Das kann unter Umständen erfolgreich sein, die Mehrheit der Anwender/innen erreichen aber häufig nur Halbwissen oder Missverständnisse. Dadurch kann es zu erheblichen Verzögerungen im Betriebsablauf und zu Stresssituationen bei den Betroffenen kommen.

Die Erwartungen hinsichtlich der Effizienzgewinne durch die E-Akte werden im Vorfeld i. d. R. zu optimistisch geschätzt. Nach der Einführung wird oft sichtbar, dass ein signifikanter Anteil der Prozesse noch nicht – wie gewünscht – funktioniert. Die Beschäftigten behelfen sich dann mit Umgehungslösungen und müssen teilweise wieder auf parallele Arbeitssysteme, z. B. Stift und Papier, ausweichen. Es ist daher wichtig, dass Gremien eine realistische Personaleinsatzplanung einfordern, welche zusätzliche Aufwände berücksichtigt und durch Entlastungen vom Tagesgeschäft oder zusätzliche Personalkapazitäten zu kompensieren versucht.

Mit der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen sind oft auch Vorhaben der Prozessoptimierung verbunden. Ziel der Prozessoptimierung ist es, Rationalisierungseffekte zu erzielen. Dadurch können sich eine Zentralisierung von Arbeitsaufgaben, das Auslagern von Arbeitsaufgaben oder neue Standardprozesse und Automatisierungen ergeben. Die Beschäftigten sind vor diesen Effekten durch Qualifizierungen und Bestandsschutzregelungen zu schützen.

Die E-Akte ermöglicht ein ort- und zeitunabhängiges Arbeiten. So können mit der Einführung der E-Akte auch Überlegungen zur flexiblen Arbeitsgestaltung einhergehen, etwa im Sinne von Telearbeitsplätzen und mobiler Arbeit. Daran geknüpfte Modelle der Arbeitsorganisation wie »Bring your own Device« (BYOD), Desk-Sharing und Flex-Office stellen die Betriebspartner vor komplexe Fragen. Nicht zuletzt spielen dabei auch Aspekte der IT-Sicherheit und Haftung eine immer größere Rolle. ◀



Max Thomsen, Technologieberater bei der TBS NRW e.V., Düsseldorf
max.thomsen@tbs-nrw.de
www.tbs-nrw.de

SEMINAR ZUM THEMA

Vom 22.–23.1. bietet die Technologieberatungsstelle Nordrhein-Westfalen (TBS NRW) ein zweitägiges Seminar zum Thema »Flexible Arbeitsgestaltung« in Dortmund an. Am 6.2. werden in Essen aktuelle Fragen der IT-Sicherheit in Verbindung mit unternehmerischen Compliance-Regeln behandelt. Eine Anmeldung ist über die Webseite der TBS NRW möglich oder direkt per E-Mail an: tbs-rheinland@tbs-nrw.de