Medien

Sven Kunzmann

"Paperless-Office" Leitfaden zur Einführung einer digitalen Aktenablage am Beispiel der digitalen Personalakte

Diplomarbeit

GRIN

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT

- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit

- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops

- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen und kostenlos publizieren

GRIN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de/ abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Impressum:

Copyright © 2009 Examicus Verlag
ISBN: 9783656995760

Dieses Buch bei GRIN:

https://www.grin.com/document/186703

Sven Kunzmann

"Paperless-Office" Leitfaden zur Einführung einer digitalen Aktenablage am Beispiel der digitalen Personalakte

Examicus Verlag

GRIN - Your knowledge has value

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite www.grin.com ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

Besuchen Sie uns im Internet:

http://www.grin.com/

http://www.facebook.com/grincom

http://www.twitter.com/grin_com

“PAPERLESS-OFFICE“

LEITFADEN ZUR EINFÜHRUNG EINER DIGITALEN AKTENABLAGE AM BEISPIEL DER DIGITALEN PERSONALAKTE

HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG KEHL

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Wahlpflichtbereich:
Personal, Organisation, Kommunikation

DIPLOMARBEIT

zur Erlangung des Grades
eines Diplom-Verwaltungswirtes (FH)

vorgelegt von

Sven Kunzmann

Studienjahr 2008/2009

Vorwort

DANK

Mein Dank gilt all denjenigen, die mich bei der Erstellung dieser Arbeit unterstützt haben.

Vorweg bei **Frau Prof. Dr. Birgit Schenk** für die Erstbetreuung seitens der Hochschule Kehl sowie für die vielen Beiträge und Denkanstöße, welche aus zahlreichen Dialogen mit ihr hervorgegangen sind. Bei Fragen und Unklarheiten, die während der Erstellungsphase auftraten, hatte sie immer ein offenes Ohr für mich, zugleich lieferte sie durch ihr fundiertes Fachwissen hilfreiche Lösungsansätze. Ihr großes Interesse an der Erstellung dieser Diplomarbeit und ihr umfangreiches Engagement verbunden mit ihrer Menschlichkeit motivierten mich immer von neuem.

Gleicher Dank gilt auch meinem Zweitbetreuer, **Herrn Torsten Hauck**, seitens meiner ehemaligen Praxisstelle beim Landratsamt Main-Tauber-Kreis für die Übernahme der Zweitkorrektur. Außerdem ermöglichte mir Herr Hauck die Teilnahme an einem Seminar der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie (VWA) Stuttgart über Personalaktenführung, bei dem mir grundlegendes Fachwissen rund um die Personalakte vermittelt wurde.

Weiterhin möchte ich mich bei **Herrn Prof. Herbert Kienzler** bedanken, der mir bei beamten- und arbeitsrechtlichen Fragen Rede und Antwort stand.

Ebenso bedanke ich mich auch bei allen Mitarbeitern meiner Praxisstellen im Rahmen meiner fachpraktischen Ausbildung:

Bei der Stadtverwaltung Eberbach: **Herrn Rainer Menges**, Ordnungsamtsleiter, für den großzügigen Freiraum, den er mir zwecks Materialrecherche eingeräumt hat.

Beim Landratsamt Heilbronn: **Frau Beate Raatz-Nübel**, Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung, die mir die Teilnahme an einem Workshop zur Ausarbeitung eines Anforderungskataloges zur Einführung eines DMS ermöglicht hat.

Beim Landratsamt Main-Tauber-Kreis: **Frau Anette Krug,** Ausbildungsleiterin, und insbesondere **Herrn Bernhard Paul,** Sachgebietsleiter, gilt für die mir entgegengebrachte Unterstützung mein weiterer Dank, sowie allen nicht namentlich aufgeführten Mitarbeitern der Praxisstellen.

Sehr dankbar bin ich auch dem **Bibliothekspersonal** der Hochschule Kehl, welches mir bei Recherchen, Literaturbeschaffung und Fragen stets behilflich war.

Zu guter letzt möchte ich mich bei meinen **Eltern** und besonders bei meiner **Schwester** für ihre Motivation, mehrmaliges Korrekturlesen und die nützlichen Verbesserungsvorschläge bedanken. Sie haben mir stets konzentriertes Arbeiten in einem angenehmen Umfeld ermöglicht.

Vielen Dank für Ihre / Eure Unterstützung!

Kehl / Oberschefflenz im April 2009 Sven Kunzmann

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort ..... **III**
Inhaltsverzeichnis ..... **V**
Abkürzungsverzeichnis ..... **IX**
Abbildungsverzeichnis ..... **XIII**
Tabellenverzeichnis ..... **XIV**
Hinweise ..... **XV**

1. Allgemeines
1.1 Einleitung 1
1.1.1 Motivation 1
1.1.2 Problemstellung 2
1.1.3 Zielsetzung 3
1.1.4 Themeneingrenzung 4
1.2 An wen richtet sich der Leitfaden? 5
1.3 Wie ist der Leitfaden aufgebaut? 7

2. Einführung in das Personalaktenrecht
2.1 Rechtsgrundlagen 9
2.1.1 Beamte 9
2.1.2 Arbeitnehmer 10
2.2 Personalaktenbegriff 11
2.2.1 Materieller 11
2.2.2 Formeller 12
2.2.3 Abgrenzung zur Sachakte 12
2.3 Grundsätze der Personalaktenführung 15
2.3.1 Vollständigkeit und Kontinuität 15
2.3.2 Offenheit und Wahrheit 16
2.3.3 Vertraulichkeit 17

2.4 Aufbau und Inhalt der Personalakte 19
2.4.1 Grundakte 19
2.4.2 Teilakten 21
2.4.3 Nebenakten 22
2.5 Einsichtnahme und Auskunft 24
2.5.1 Allgemeines 24
2.5.2 Verfahren der Einsichtgewährung 26
2.5.2.1 Ort 26
2.5.2.2 Zeitpunkt 26
2.5.2.3 Kontrolle 27
2.5.2.4 Anfertigung von Auszügen, Abschriften, Kopien und Ausdrucken 27
2.5.3 nach Beendigung des Beamtenverhältnisses 28
2.5.4 nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses 29
2.5.5 durch Dritte 29
2.6 Aufbewahrungsnormen und –fristen 32

3. Datenschutzrechtliche Regelungen
3.1 Recht auf informationelle Selbstbestimmung 34
3.2 Anwendungsbereich des LDSG 37
3.3 Verbot mit Erlaubnisvorbehalt 38
3.3.1 Erlaubnis durch LDSG und andere Rechtsvorschrift 38
3.3.2 Erlaubnis durch Einwilligung des Betroffenen 40
3.4 Wahrung des Datenschutzes 41
3.4.1 Datenschutzbeauftragte 41
3.4.2 Technische und organisatorische Maßnahmen 43
3.5 Individualrechte des Betroffenen 46
3.5.1 Benachrichtigung 46
3.5.2 Auskunft 46
3.5.3 Berichtigung, Löschung und Sperrung 47

4. Grundlagen der digitalen Aktenablage

4.1 Dokumenten-Management-System 49

4.1.1 Aufbau und Funktion 49

4.1.2 Eingabe und Ablage von Dokumenten 50

4.1.2.1 Document Imaging 50

4.1.2.2 Indizierung von Dokumenten 51

4.1.2.3 Übernahme von CI-Dokumenten 53

4.1.3 Archivierung von Dokumenten 54

4.1.4 Ausgabe von Dokumenten 55

4.2 Ordnungsgemäße Archivierung 57

4.3 Beweisqualität elektronischer Dokumente 59

4.4 Qualifizierte elektronische Signatur 61

5. Einführung der digitalen Personalakte

5.1 Beweggründe 65

5.2 Beteiligung der Personalvertretung 70

5.3 Das Projekt „Elektronische Personalakte“ 74

5.3.1 Projektphasen 75

5.3.2 Phase 1: Konzeption 79

5.3.2.1 Projektbeteiligte 79

5.3.2.2 Projektstart-Workshop 80

5.3.2.3 Projektantrag 82

5.3.2.3.1 Situation vor der Digitalisierung 82

5.3.2.3.2 Situation nach der Digitalisierung 83

5.3.2.4 Projektstrukturplan 84

5.3.2.5 Definition der Anforderungen 88

5.3.3 Phase 2: Realisierung 91

5.3.3.1 Ausschreibung und Anbietersuche 91

5.3.3.2 Registerstruktur 94

5.3.3.3 Berechtigungskonzept 97

5.3.3.3.1 Relative Berechtigung 98

5.3.3.3.2 Individuelle Berechtigung 99

5.3.3.3.3 Ausschluss der eigenen Akte 99
5.3.3.3.4 Temporäre Berechtigung 99
5.3.3.3.5 Dezentrale Zugriffsmöglichkeiten 100
5.3.3.3.6 Zugriff der Personalvertretung 101
5.3.4 Phase 3: Implementierung 102
5.3.4.1 Einführung des DMS 102
5.3.4.2 Anbindung anderer Personalprogramme 103
5.3.4.2.1 Stammdaten 103
5.3.4.2.2 „Führendes System“ 103
5.3.4.3 Aufklären und Schulen der Mitarbeiter 104
5.3.5 Phase 4: Betrieb 105
5.3.5.1 Test- und Pilotphase 105
5.3.5.2 Anpassung der Anforderungen 106
5.3.6 Phase 5: Überführung der Papierakte 108
5.3.6.1 Aufbereiten der Personalakten 108
5.3.6.2 Erstverscannen 110
5.3.6.3 Scannen der Tagesablage 112
5.3.6.3.1 Frühes Archivieren 113
5.3.6.3.2 Spätes Archivieren 114
5.3.6.3.3 Archivieren bei Bearbeitung 115
5.4 Wirtschaftlichkeit und Kosten 116
5.5 Nachteile, Probleme und Lösungsansätze 122

6. Schlussworte
6.1 Zusammenfassendes Fazit 127
6.2 Ausblick 130

Glossar der Fachbegriffe XVI
Literaturverzeichnis XXVI
Anhangverzeichnis und Anhang XXXVIII
Erklärung gem. § 36 Abs. 3 APrOVw gD Anhang Seite 28

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
§	Paragraph
§§	Paragraphen
€	Euro
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
AG	Aktiengesellschaft
AO	Abgabenordnung
APrOVw gD	Ausbildungs- und Prüfungsordnung des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
Art.	Artikel
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSDG	Bundesdatenschutzgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
CD	Compakt Disk
CI	Coded Information
COLD	Computer Output on Laser Disc
d. h.	das heißt
DEVO	Datenerfassungsverordnung
DM	Deutsche Mark

DMS	Dokumenten-Management-System
DOMEA	Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung
DÜVO	Datenübermittlungsverordnung
DV	Datenverarbeitung
E-Akte	elektronische Akte
EDV	elektronische Datenverarbeitung
E-Mail	elektronische Mail
EStG	Einkommenssteuergesetz
etc.	et cetera
evtl.	eventuell
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GB	Giga Byte
GDPdU	Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen
gem.	gemäß
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GoBS	Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
h	Stunde
HGB	Handelsgesetzbuch
HS	Halbsatz
i. d. R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
JArbSchG	Jugendarbeitsschutzgesetz
KAV	Kommunaler Arbeitgeberverband

KB	Kilo Byte
KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
km	Kilometer
LBG	Landesbeamtengesetz
LDO	Landesdisziplinarordnung
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LPVG	Landespersonalvertretungsgesetz
LRA	Landratsamt
LStDV	Lohnsteuerdurchführungsverordnung
LStR	Lohnsteuerrichtlinie
LV	Landesverfassung
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
min.	Minute
MRöA	Mittelstandsrichtlinien für öffentliche Aufträge
MuSchG	Mutterschutzgesetz
NCI	Non Coded Information
Nr.	Nummer
OCR	Optical Character Recognition
ö. D.	öffentlicher Dienst
o. g.	oben genannte/r
PAP	Projektablaufplan
PC	Personal Computer
PIN	Persönliche Identifikationsnummer
PSP	Projektstrukturplan
RA	Registration Authority
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten

SGB	Sozialgesetzbuch
SigG	Signaturgesetz
SigV	Signaturverordnung
sog.	so genannte/r
TC	Trust Center
TTP	Trusted Third Party
TV-L	Tarifvertrag Land
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u.	und
u. g.	unten genannte/r
usw.	und so weiter
VBG	Vorschrift der gewerblichen Berufsgenossenschaften
VergabeVwV	Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOI	Verband Optischer Informationssysteme
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
WORM	Write Once Read Many
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
VRS	Virtual ReScan
z. B.	zum Beispiel
ZPO	Zivilprozessordnung

Abbildungsverzeichnis

Seite

Abbildung 1: Grundstruktur eines DMS ....- 50 -
Abbildung 2: Barcode-Erkennung ....- 52 -
Abbildung 3: Zusammenwirken der Metainformationen auf der Datenbank und Dokumentenablage (Archiv) in der Jukebox ....- 56 -
Abbildung 4: Graphische Darstellung der Signaturerstellung ....- 63 -
Abbildung 5: Graphische Darstellung der Signaturprüfung ....- 63 -
Abbildung 6: Das System der elektronischen Signatur ....- 64 -
Abbildung 7: Projektdefinition ....- 74 -
Abbildung 8: Projektphasen der Einführung der digitalen Personalakte ....- 75 -
Abbildung 9: Phase 1: Konzeption ....- 79 -
Abbildung 10: Phase 2: Realisierung ....- 91 -
Abbildung 11: Benutzeroberfläche einer digitalen Personalakte (Beispiel) ....- 96 -
Abbildung 12: Phase 3: Implementierung ....- 102 -
Abbildung 13: Phase 4: Betrieb ....- 105 -
Abbildung 14: Phase 5: Überführung der Papierakte ....- 108 -
Abbildung 15: Frühes Archivieren ....- 113 -
Abbildung 16: Spätes Archivieren ....- 114 -
Abbildung 17: Archivieren bei Bearbeitung ....- 115 -
Abbildung 18: Beispiel einer Registerstruktur ....Anhang Seite 14

Titelbild (1) Grafiken eingefügt aus Microsoft Word Clip Arts, auffindbar unter dem Suchbegriff „digital“.

Titelbild (2) Logo der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl
http://www.verwaltungmodern.de/wp-content/uploads/2008/07/logo_neu_ohneschrift.jpg
(05.01.2009)

Anhang Datenträger: Grafiken eingefügt aus Mircrosoft Word Clip Arts, auffindbar unter dem Suchbegriff „CD“

Schlussblatt Abbildung 1 eingefügt aus pdf-Datei, Folie 17
http://www.pentadoc.de/fileadmin/_temp_/documents/ecmtag/20080429_wien/V8_VAMED_d-velop.pdf
(18.01.2009)

Abbildung 2 (grafisch bearbeitet) eingefügt aus
http://www.bubi-mueller.de/uploads/tx_templavoila/bild_diplomarbeit_01.jpg
(05.03.2009)

Abbildung 3 eingefügt aus pdf-Datei, Folie 9
http://www.pentadoc.com/fileadmin/_temp_/documents/ecmtag/20071011_koeln/Servicesteigerung_und_Kostensenkung_-_Digital_optimierte_Prozesse_.pdf
(18.01.2009)

Tabellenverzeichnis

Seite

Tabelle 1: Merksätze für eine sichere und ordnungsgemäße Archivierung - 58 -
Tabelle 2: Beispiel für einen Projektstrukturplan - 87 -
Tabelle 3: Beispiel für eine Berechtigungsstruktur - 98 -
Tabelle 4: Softwareangebot Anbieter 1 - 120 -
Tabelle 5: Softwareangebot Anbieter 2 - 120 -
Tabelle 6: Softwareangebot Anbieter 3 - 121 -
Tabelle 7: Glossar der Fachbegriffe XXVI
Tabelle 8: Aufbewahrungsfristen- und form Anhang Seite 19

Hinweis zur sprachlichen Regelung

In dieser Arbeit wird bei geschlechtsabhängigen Bezeichnungen wie z. B. bei „Beamter“ auf die zusätzliche weibliche Form „Beamtin“ aus Vereinfachungsgründen verzichtet. Mit der männlichen Form sind deshalb beide Geschlechter gemeint.

Die Begrifflichkeiten „digital“, „elektronisch“ und „virtuell“ werden in der Diplomarbeit als Synonyme verwendet.

Sonstige Hinweise

Der Begriff „digitale Personalakte“ wird im Folgenden ausschließlich für die digitale Ablage und Archivierung der Personalakte im Rahmen eines Dokumenten-Management-Systems (DMS) verwendet.

Alle in dieser Arbeit aufgeführten Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, etc. sind – teils auszugsweise – im Anhang abgedruckt.

Bei Nennung von Landesgesetzen (z. B. LBG, LDO, LDSG) bezieht sich dies auf die Landesgesetze von Baden-Württemberg. Auf Abweichendes wird hingewiesen.

Paragraphen werden im Fließtext in Klammern zitiert, z. B. (§ 113 LBG). Quellenangaben gehen aus den Fußnoten hervor (siehe Literaturverzeichnis). *Kursiv* gedrucktes in der Fußleiste beinhaltet Verweise auf andere Gliederungspunkte und sonstige ergänzende Hinweise.

Alle mit einem Sternchen (*) versehenen Wörter werden im „Glossar der Fachbegriffe“ am Ende dieser Arbeit erklärt.

1. Allgemeines

1.1 Einleitung

1.1.1 Motivation

Nachdem ich mich im ersten Studienjahr für das Wahlpflichtfach „Personal, Organisation, Kommunikation“ entschieden habe, reifte bei mir der Entschluss, dass als Schwerpunkt meines Diplomarbeitsthemas ein Bereich aus dem Personalwesen in Frage kommen würde.
Die Motivation zur Bearbeitung des vorliegenden Themas in einer Diplomarbeit entstand somit im darauf folgenden Praxisjahr während meiner Zeit in der Personalabteilung des Landratsamtes Main-Tauber-Kreis in Tauberbischofsheim. Dort wurde im Rahmen der Einführung eines Dokumenten-Management-Systems[1] die digitale Personalakte implementiert.
Insofern nimmt der Inhalt dieser Arbeit nicht nur aktuellen Bezug auf modernes Verwaltungshandeln im Personalbereich, sondern stellt gleichzeitig auch eine sehr zukunftsweisende Thematik dar.
Bei der Einführung der digitalen Aktenablage in Tauberbischofsheim tauchten viele mögliche Probleme und Unklarheiten auf, die auch bei der Umsetzung in anderen Ämtern zu Schwierigkeiten führen können. Dabei stellten sich Fragen, die sowohl den rechtlichen, als auch den organisatorischen Aspekt der E-Akte* betrafen.
Nach einigen Gesprächen mit den Mitarbeitern des Personalamtes im Landratsamt Main-Tauber-Kreis und meiner betreuenden Professorin entstand die Idee, einen Leitfaden zu entwickeln, der bei der Einführung der digitalen Personalakte Hilfestellung geben soll.

Meine Erfahrungswerte, die ich während meiner Praxiszeit zum bearbeiteten Thema gesammelt habe, fließen in Form von Empfehlungen in diesen Leitfaden mit ein.

[1] *Siehe hierzu Gliederungspunkt 4.1, Dokumenten-Management-System.*

1.1.2 Problemstellung

Das Thema Verwaltungsmodernisierung gewinnt in der heutigen Zeit stetig an Bedeutung. Gründe hierfür sind unter anderem gesellschaftspolitische Veränderungen; die Ansprüche, die an Mitarbeiter der Verwaltung gestellt werden, steigen mit den wachsenden Erwartungen der Bürger gegenüber dem Staat. Die zunehmende Verschuldung öffentlicher Haushalte und die ohnehin schon knappen Kassen verlangen eine fortschrittliche und dazu nachhaltige Verwaltungsarbeit. Letztlich zwingen die ständige Weiterentwicklung bestimmter Technologien und technische Neuerungen die Verwaltung, mit der Zeit zu gehen.
Durch diesen Reformbedarf haben sich viele Verwaltungsspitzen zum Ziel gesetzt, Arbeitsprozesse effizienter und effektiver zu gestalten.
Bei den Modernisierungsprozessen führt kein Weg am „paperless-office“ vorbei, zu deutsch: Das papierlose Büro. Im digitalen Zeitalter nimmt der Trend dorthin zu; doch stellt sich die Frage, ob das papierlose Büro überhaupt erstrebenswert ist.
Speziell im Hinblick auf die Personalaktenverwaltung hat diese Innovation auch im Personalbereich Einzug gehalten. Immer mehr personalverwaltende Stellen versuchen durch Modernisierungsmaßnahmen ihre anfallenden Arbeiten und Verwaltungsabläufe zu optimieren. Dabei ist es wichtig, an Arbeitsprozesse anzuknüpfen, die von wesentlicher Bedeutung für die Personalarbeit sind.
Die Sachbearbeiter in den Personalämtern müssen tagtäglich mit Personalakten arbeiten. Hier stellen die Ablage von Schriftgut und die Recherche nach Informationen zur Vorbereitung von Personalentscheidungen die Hauptaufgaben dar und nehmen die meiste Arbeitszeit in Anspruch. Diese Vorgänge sollen mit der digitalen Personalakte erleichtert werden. Die Umstellung von der manuellen zu der elektronischen Personalakte ist für die personalverwaltenden Stellen allerdings eine große Herausforderung.

Einerseits ist die Einführung einer digitalen Personalakte mit hohen Erwartungen, andererseits aber auch mit großen Bedenken verbunden. Die Erwartungen beziehen sich auf enorme Einsparpotentiale in Bezug auf Personal- und Sachkosten, aber auch einer zeitlichen Komponente. Die Bedenken sind durch Unsicherheiten geprägt:
Kann die digitale Personalakte wirklich den rechtlichen Anforderungen genügen? Kann der Zugriff auf Akten und die Recherche über deren Inhalt vereinfacht werden und schneller erfolgen? Können wirklich alle Schriftstücke digitalisiert werden, oder müssen nach wie vor Dokumente in Papierform abgelegt werden? Welche technischen Ansprüche müssen erfüllt werden? Welche Schritte müssen bei dem Einführungsprozess beachtet werden? Welche organisatorischen Veränderungen bringt die Implementierung mit sich? Werden die Mitarbeiter das neue Medium auch annehmen?

An diesen und weiteren interessanten Fragestellungen knüpft dieser Leitfaden an. Er klärt die Zulässigkeit der digitalen Aktenführung und zeigt die organisatorischen Schritte ihrer Umsetzung auf.

1.1.3 Zielsetzung

Hauptziel des vorliegenden Leitfadens ist es, den personalverwaltenden Stellen aufzuzeigen, wie man dort Schritt für Schritt die digitale Personalakte einführt.
Den projektbeteiligten Mitarbeitern dient er als „Gebrauchsanleitung“, die offene Fragen klärt und hilft, mit Schwierigkeiten in der Umsetzung umzugehen.
Es soll verständlich gemacht werden, welche rechtlichen und organisatorischen Gesichtspunkte bei der Implementierung der E-Akte eine Rolle spielen. Gleichermaßen werden technische Möglichkeiten aufgezeigt sowie Problemlösungen und -ansätze dargestellt.

Untergeordnet kann der Leitfaden auch als Entscheidungshilfe zur Einführung herangezogen werden, um sich ein Bild über die Thematik zu machen und den Aufwand abschätzen können, der auf die Personalstellen zukommt. Außerdem kann eine Wirtschaftlichkeitsabwägung (siehe 5.4) zeigen, ob die E-Akte wirklich die sinnvollste und nützlichste Lösung für die jeweilige Personalabteilung ist oder ob eine Einführung womöglich überhaupt nicht in Frage kommt.
Keinesfalls soll der Leitfaden eine „Werbemaßnahme“ für die Digitalisierung* sein. Vorteile und Nachteile dieser Art der Aktenablage werden aus neutralem Blickwinkel von allen Seiten beleuchtet.
Ziel dieser Ausarbeitung ist ebenso, die Leser für den gewissenhaften Umgang mit dem Thema Datenschutz zu sensibilisieren.
Diese Orientierungshilfe soll auch für jedermann ohne entsprechende EDV-Vorkenntnisse einleuchtend sein.

1.1.4 Themeneingrenzung

Obwohl sich diese Arbeit umfassend mit der Einführung der digitalen Personalakte befasst, kann nicht für jedes dabei auftretende Problem eine allgemein gültige Musterlösung gegeben werden. Bestimmte Probleme können auftreten, die einer individuellen Lösung bedürfen.
Auch liegt es in der Natur eines Leitfadens, nicht gänzlich auf jedes noch so kleine Detail eingehen zu können; hierfür wäre die behandelte Thematik zu komplex. Deshalb möchte der Autor an dieser Stelle auf die im Literaturverzeichnis niedergeschriebenen Quellen verweisen. Aus dieser umfangreichen Literatur können weitere Informationen zur behandelten Thematik entnommen werden.
Dennoch sollte eine weitestgehend reibungslose Einführung der elektronischen Aktenführung anhand dieses Leitfadens möglich sein.
Die digitale Personalakte wird in Form eines Projektes eingeführt. Allerdings soll im vorliegenden Leitfaden nicht explizit auf Projektmanagement-Grundlagen eingegangen werden.

1.2 An wen richtet sich der Leitfaden?

Im Allgemeinen richtet sich dieser Leitfaden an alle öffentlichen Stellen des Landes Baden-Württemberg, welche noch mit Papierakten arbeiten und eine elektronische Aktenführung anstreben.
Die Grundzüge der Vorgehensweise und die Struktur sind auf viele verschiedene Fachgebiete im öffentlichen Dienst anwendbar (z. B. Krankenhausverwaltung, Sparkassenverwaltung).
Im Besonderen liegt der Schwerpunkt des Leitfadens allerdings auf der Digitalisierung der Personalakte, weshalb er vor allem personalaktenführende Stellen ansprechen soll.

Explizit möchte der Leitfaden folgende Personenkreise ansprechen:

- **Behördenleiter**
  … weil mit ihrer Entscheidung ein Projekt fällt oder steht

- **Führungskräfte der Personalverwaltungen**
  … weil sie in der Regel als Projektleiter und Verantwortliche eingesetzt werden. Sie sind dafür zuständig, dass alle personalrechtlichen Anforderungen ordnungsgemäß umgesetzt werden

- **Stabsstellen der Verwaltungsmodernisierung**
  ... weil sie die nötigen Impulse an die Verwaltungsspitze herantragen; somit wirken sie auf eine mögliche Modernisierungsmaßnahme hin

- **Organisations- und EDV-Abteilungen**
  … weil sie das erforderliche Organisationsgeschick haben, die nötigen Arbeitsabläufe bei der Umsetzung planen und ihr technisches Wissen hinsichtlich der EDV mit einbringen

- **Personalvertretung**
  … weil sie die Interessen der Mitarbeiter vertritt und mitbestimmende Funktion ausübt

- **Datenschutzbeauftragte**
  … weil der Schutz von personenbezogenen Daten bei der digitalen Personalakte eine erhebliche Rolle spielt

- **sowie alle Mitarbeiter in der Personalverwaltung**
  … weil sie wesentlich von einer solchen Umstellungsmaßnahme betroffen sind und mit der Anwendung vertraut sein müssen

Verantwortliche Projektleiter, die sich bei der Einführung der digitalen Personalakte an den Empfehlungen aus diesem Leitfaden orientieren, sind für eine erfolgreiche Projektarbeit umfassend vorbereitet.

1.3 Wie ist der Leitfaden aufgebaut?

Nach der Einleitung gliedert sich der Leitfaden in fünf Teilbereiche:

Zunächst werden im zweiten Abschnitt die Grundlagen der Personalaktenführung aufgezeigt. Hierunter fallen beispielsweise die einschlägigen Rechtsgrundlagen im Beamten- und Arbeitnehmerbereich. Im Anschluss wird der Personalaktenbegriff materieller und formeller Art sowie die Abgrenzung zur Sachakte erläutert. Den nächsten Unterpunkt bilden wichtige Grundsätze der Personalaktenführung. Eingehend auf den Aufbau, den Inhalt und die Einsichtnahme der Personalakte endet der erste Abschnitt mit den Aufbewahrungsnormen und –fristen der Personalaktenschriftstücke.

Im Fokus des dritten Teils steht der Datenschutz. Anfangs wird das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dargelegt. Danach wird die Frage geklärt, ob die digitale Personalakte im Rahmen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen überhaupt zulässig ist. Des Weiteren wird auf Maßnahmen zur Wahrung des Datenschutzes und auf die Individualrechte der Betroffenen eingegangen.

Der vierte Teil beschäftigt sich mit den Grundlagen der digitalen Aktenablage. Zunächst werden der Aufbau und die Funktion eines Dokumenten-Management-Systems dargestellt, sowie die Grundsätze ordnungsgemäßer Archivierung erläutert. Anschließend wird im Rahmen der Beweisqualität digitaler Dokumente vor Gericht auf die qualifizierte elektronische Signatur* eingegangen.

Gliederungspunkt Fünf bildet den Hauptteil der Diplomarbeit. Hier sollen vorab die Beweggründe für den Einsatz der digitalen Personalakte aufgezeigt werden. Im weiteren Verlauf befasst sich dieser Bereich mit dem Einführungsprozess. Dabei wird dem Leser Schritt für Schritt die

Vorgehensweise bei der Umsetzung einer digitalen Personalakte näher gebracht. Wichtige Bestandteile sind beispielsweise die Beteiligung der Personalvertretung, das Festlegen von Anforderungen an ein DMS, dessen Einführung und die Einigung über eine Register- und Berechtigungsstruktur. Einen weiteren Meilenstein des Vorhabens stellt die Überführung von der Papierakte in die elektronische Akte mittels Scanner dar.
Der fünfte Abschnitt geht auch auf die Anbindung anderer Personalprogramme und die Wirtschaftlichkeit der elektronischen Personalakte ein. Außerdem werden die Vorteile und Risiken, sowie die Probleme, welche die digitale Personalakte vor, während und nach der Einführung mit sich bringt, hervorgehoben und kritisch betrachtet. Diesbezüglich werden Ansätze zur Problemlösung genannt.

Der Leitfaden endet mit einem Fazit, in welchem der Autor die Ergebnisse zusammenfasst und eine persönliche Bewertung vornimmt. Des Weiteren gibt der Verfasser einen Ausblick auf die voraussichtliche Entwicklung im Themengebiet „paperless-office“.

2. Einführung in das Personalaktenrecht

2.1 Rechtsgrundlagen

2.1.1 Beamte

Die Pflicht zur Führung von Personalakten für Beamte* ergibt sich aus unterschiedlichen Rechtsgrundlagen. Grundnorm bildet § 50 Beamtenstatusgesetz.[2] Die hier niedergeschriebenen Regelungen gelten verbindlich für alle Bundesländer.

Durch Art. 72 Abs. 1 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG[3] wird den Ländern das Recht eingeräumt, ergänzende Vorschriften zum Personalaktenrecht der Beamten zu erlassen, sofern diese nicht den Regelungen aus dem BeamtStG entgegenstehen. Von dieser Befugnis hat das Land Baden-Württemberg Gebrauch gemacht und ausführlichere Rechtsnormen zur Führung von Personalakten im Landesbeamtengesetz in den §§ 113 bis 113 g festgelegt.

Demnach besteht für jeden Dienstherren* die Pflicht, über jeden seiner Beamten eine Personalakte anzulegen und zu führen (vgl. § 113 Abs. 1 S. 1 LBG). Hierbei kommt es nicht darauf an, in welcher Art des Beamtenverhältnisses (auf Lebenszeit, auf Zeit, auf Probe oder auf Widerruf, vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 1 - 4 LBG) sich der Beamte befindet.[4]

Neben diesen gesetzlichen Normen hat das Innenministerium BW eine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des LBG erlassen. Diese Vorschrift gibt detaillierte Hinweise zur Personalaktenführung, präzisiert damit die im Landesgesetz aufgeführten Regelungen und hat Wirkung auf nachgeordnete Behörden.[5]

Außerhalb dieser Vorschriften steht es den personalverwaltenden Stellen frei, weitere eingehendere Regelungen durch Dienstvereinbarungen* zu treffen.[6]

---

[2] *Mit Wirkung vom 1. April 2009 wurde das BRRG durch das BeamtStG ersetzt.*
[3] *Sog. konkurrierende Gesetzgebung.*
[4] Vgl. [Born et al. 2005], § 113, Rn. 2.
[5] *Z. B. für Gemeinden, Landkreise und den sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (vgl. II. VwV-LBG).*
[6] *Siehe hierzu auch 3.3.1, Erlaubnis durch LDSG und andere Rechtsvorschrift.*

2.1.2 Arbeitnehmer

Das Recht zur Führung von Personalakten über die Arbeitnehmer* im öffentlichen Dienst ist unbestritten. Es hat Bedeutung für die Personalplanung, den sachgemäßen Einsatz der Beschäftigten auf den verschiedenen Arbeitsplätzen, die berufliche Entwicklung und den Vergleich der einzelnen Arbeitnehmer untereinander.[7] Eine gesetzliche Verpflichtung zur Führung von Personalakten der Arbeitnehmer gibt es allerdings nicht.[8]

Aus § 3 Abs. 5 TVöD ergibt sich lediglich das Einsichtsrecht des Arbeitnehmers in seine Personalakte. Es wird daher als selbstverständlich angesehen, dass Personalakten auch im Arbeitsverhältnis geführt werden. Hier gelten mangels spezieller Vorschriften die allgemeinen Grundsätze des Personalaktenrechts (siehe 2.3).[9]

Bis zur Einführung des TVöD am 1. Oktober 2005 war das Personalaktenrecht für die Angestellten und Arbeiter (jetzt Beschäftigte) des öffentlichen Dienstes in § 13 BAT geregelt. Diese Regelungen wurden überwiegend aus dem Beamtenrecht übernommen.

Obwohl durch die Einführung des TVöD eine Loslösung vom Beamtenrecht erfolgt ist, werden in der Praxis nach wie vor die beamtenrechtlichen Vorschriften (§§ 113 – 113 g LBG) zur Personalaktenführung auch auf die Arbeitnehmer angewandt. Dies wird hauptsächlich aus Gründen der Praktikabilität und des weitgehend einheitlichen Vollzugs als sinnvoll angesehen. Dieser Ansicht ist auch das Innen- und Finanzministerium Baden-Württemberg.[10]

Des Weiteren verweist § 36 Abs. 3 LDSG, für den Bereich der Verarbeitung von Personalaktendaten von Beschäftigten, auf die für Beamte geltenden Vorschriften der §§ 113 bis 113 g LBG.

---

[7] Vgl. [Kammerer2001], Rn. 94.
[8] Vgl. [BremeckerHock2008], § 3 Abs. 5, Gruppe 3, Rn. 4.
[9] *Neben den Grundsätzen der Personalaktenführung ist hier auch die Rechtsprechung des BAG heranzuziehen (z. B. bei der Auslegung von Begriffen).* Vgl. [BremeckerHock2008], § 3 Abs. 5, Gruppe 3, Rn. 2.
[10] Vgl. [Wenz2007], S. 11.