

# Beteiligung der Beschäftigten bei IT-Projekten in öffentlichen Verwaltungen – Umfrage in deutschen Bundesbehörden am Beispiel der E-Akte

Mariem Ben Rehouma<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universität Bremen, Fachbereich Mathematik/Informatik, Bremen, Deutschland  
mariem.benrehouma@uni-bremen.de

**Abstract.** Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung führt zur Umsetzung verschiedener IT-Projekte wie der Einführung der elektronischen Akte (E-Akte) in deutschen Bundesbehörden. Mit der Einführung der E-Akte verbunden sind technische und organisatorische Herausforderungen, aber auch Auswirkungen auf die Arbeit der Beschäftigten. Ein Erfolgs- und Akzeptanzfaktor für die Einführung von IT-Projekten ist die Beteiligung der Beschäftigten im Einführungsprozess. Dieser Artikel untersucht mit Hilfe einer Online-Umfrage unter Personalräten in deutschen Bundesbehörden die Beteiligung des Personalrats und der Beschäftigten bei der Einführung der E-Akte und die damit verbundenen Auswirkungen. Die Ergebnisse ermitteln den Einführungsstand der E-Akte und zeigen Optimierungspotenzial bei den Beteiligungsmöglichkeiten und bei der Kommunikation über die möglichen Auswirkungen.

**Keywords:** Beschäftigte, Beteiligung, Bundesbehörden, E-Akte, IT-Projekte.

## 1 Einleitung

Die Entwicklung der Integration und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in öffentlichen Verwaltungen hat in den letzten Jahren rasant zugenommen [1]. Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung steht in Strategien und Agenden vieler Regierungen im Vordergrund [2]. So verfolgt auch die Bundesregierung Deutschland mit der Einführung verschiedener IT-Projekte das Ziel, die Verwaltung effektiver und effizienter zu gestalten [3]. Ein Schwerpunkt der Verwaltungsmodernisierung ist die Einführung der elektronischen Aktenführung (E-Akte) [4]. Im Rahmen der Umsetzung des E-Government-Gesetzes in Deutschland soll mit dem Aktionsplan E-Akte der Bundesregierung die Einführung der E-Akte in den Bundesverwaltungen bis 2020 abgeschlossen sein [5]. Mit der E-Akte soll die Verwaltungsarbeit im Vergleich zur Umlaufmappe effektiver und effizienter werden [6]. Die Beschäftigten stellen sich damit auf digitale Medien um, wofür sie gewisse Kompetenzen und Qualifikation aufbauen sollen [7]. Nicht nur auf die Qualifikation der Beschäftigten, sondern auch auf ihre Arbeitsbelastung und Gesundheit kann die Einführung der E-Akte Auswirkungen haben [8]. Weitere Auswirkungen der Digitalisierung stecken in Rationalisierungspotenzialen, die bis hin zum Arbeitsplatzverlust reichen können, [9], [10]. Ein

Multikonferenz Wirtschaftsinformatik 2018,  
March 06-09, 2018, Lüneburg, Germany

entscheidender Erfolgs- und Akzeptanzfaktor für die Einführung solcher Digitalisierungsprojekte ist die Beteiligung der Beschäftigten im Einführungsprozess [12]. Die Beteiligung der Beschäftigten sowie Beschäftigtenvertretung soll für eine gute Arbeitsatmosphäre sorgen und die Akzeptanz von Veränderungen erhöhen [13]. Viele Studien berichten über die Wichtigkeit der Beteiligung und die daraus resultierenden Vorteile für die Beteiligten selbst und für die Organisation [14]–[17]. Dabei existieren verschiedene Beteiligungsmöglichkeiten wie beispielsweise Beteiligung durch Teilnahme an Schulungen und Qualifizierungsmaßnahmen [15], [18], Beteiligung durch Beschäftigtenvertretung wie den Personalrat in verschiedenen Projektgruppen [15] und Beteiligung durch Evaluation und Testen der Gebrauchstauglichkeit [19]. Darüber hinaus wird die Nutzung von Beteiligungsinstrumente wie beispielsweise eine Dienstvereinbarung oder Beteiligungsvorlagen von vielen Gewerkschaften empfohlen. Obwohl Beteiligung als signifikanter Faktor für die Akzeptanz von IT-Projekten in öffentlichen Verwaltung gilt und dafür verschiedene Möglichkeiten vorgesehen sind, wurde diese wissenschaftlich bislang nicht untersucht. Es liegen wenig Erfahrungswerte darüber vor, wann und welche Beteiligungsinstrumente von wem genutzt werden und wie diese bewertet werden. Auch im Hinblick auf die mit der Einführung verbundenen Auswirkungen auf die Arbeit der Beschäftigten existieren bislang wenig wissenschaftliche Erkenntnisse. Um diese Forschungslücke zu schließen, adressiert dieser Artikel folgende Forschungsfrage:

Wie werden Beschäftigte und Personalräte bei IT-Einführungsprojekten in öffentlichen Verwaltung beteiligt?

Um diese Forschungsfrage zu beantworten werden am Beispiel der Einführung der E-Akte in deutschen Bundesbehörden folgende Unterfragen gestellt:

- In welchem Stand befindet sich die Einführung der E-Akte in den Bundesbehörden?
- Welche möglichen Auswirkungen hat die Einführung der E-Akte auf die Arbeit der Beschäftigten und wie werden diese von der Dienststelle thematisiert?
- Welche Beteiligungsmöglichkeiten und Beteiligungsinstrumente werden zur Einbeziehung des Personalrats und der Beschäftigten bei der Einführung der E-Akte genutzt und wie werden diese bewertet?

In diesem Artikel liefert Kapitel 2 einen Überblick über den Stand der Forschung zum Thema Beteiligung insbesondere bei der Einführung von IT-Projekten in öffentlichen Verwaltungen. Die verwendete Methodik wird in Kapitel 3 beschrieben, gefolgt von den Ergebnissen in Kapitel 4. Die Ergebnisse werden in Kapitel 5 diskutiert und die Limitationen dieser Studie sowie ein Ausblick auf zukünftigen Forschungsbedarf präsentiert.

## **2 Stand der Forschung**

### **2.1 Beteiligung**

Der Begriff Beteiligung ist in der Literatur synonym vertreten mit dem Begriff Partizipation und beschreibt verschiedene Formen der Einbindung der Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter einer Organisation. Es wird unterschieden zwischen direkter und indirekter Partizipation bzw. formaler und informaler Partizipation [20], [21]. Die direkte Partizipation erfordert die unmittelbare persönliche Beteiligung der Beschäftigten, wohingegen die indirekte Partizipation die mittelbare Beteiligung durch Interessenrepräsentanten charakterisiert [21]. Für die formale Partizipation ist eine gesetzliche Regelung für die Legitimierung notwendig beispielsweise durch einen Vertrag. Die informale besteht mehr aus einem Konsens zwischen den interagierenden Mitgliedern [21]. Weitere Literatur berichtet über das Maß der Beteiligung der Beschäftigten und zeigt die Steigerung von einfach informiert werden, zur Beratung hingezogen werden bis hin zur Mitbestimmung und Steuerung der Entscheidungsfindung [22]. In der deutschen Literatur unterscheidet sich der Begriff Beteiligung vom Begriff Mitbestimmung, der den rechtlichen Anspruch der institutionalisierten Beteiligung durch Vertreter im Betriebs- und Personalrat umfasst [23].

Obwohl Beteiligung als Fachbegriff aus dem Mitbestimmungsrecht gilt, wird in diesem Artikel der Begriff Beteiligung für Partizipation verwendet und bezieht sich sowohl auf die direkte und aktive Partizipation der Beschäftigten als auch auf die indirekte Form durch die Vertretung des Personalrates, ohne dabei auf die Mitbestimmungsrechte einzugehen. Im Hinblick auf das Ziel dieser Studie, wird die Mitbestimmung hier nicht explizit untersucht.

## **2.2 Beteiligungsmöglichkeiten bei der Einführung von IT-Projekten**

Eine Reihe von Beteiligungsmöglichkeiten der Beschäftigten bei einer Änderung in einer Organisation sind zu finden. Eine interessante Perspektive zeigt den Beteiligungsprozess der Beschäftigten an einer Entscheidungsfindung als ein Kontinuum, das die unterschiedlichen Zugänge reflektiert, die die Beschäftigten für diese Entscheidung haben oder davon abhängt, inwiefern die Beschäftigte diese Entscheidung beeinflussen können [21]. Als Beispiel wird es in dieser Studie unterschieden, ob die Beschäftigten (im Voraus) über die Änderung informiert werden oder nicht, ein Veto abgeben können, Änderungswünsche und Feedback der Beschäftigten berücksichtigt werden, und berichtet über weitere Beteiligungsmöglichkeiten wie beispielsweise die Beauftragung bei Routinetätigkeiten, Schulungen oder die Evaluation der zu erwarteten Leistung.

Bei einem IT-Projekt ist die Beteiligung der End-User relevant für die Entwicklung eines verwendbaren Produktes [24], für die Akzeptanz und für den Erfolg des Projektes [25]. Nichtsdestotrotz ist die Beteiligung bei der Entwicklung aller zu erwartenden Nutzerinnen und Nutzer des Produktes nicht möglich und begrenzt sich meistens auf Vertreter der Beschäftigten. Hierbei ist die Auswahl von Beschäftigten mit fachlichen Kompetenzen ein entscheidendes Kriterium für die Beteiligung [24], [26]. Im Hinblick auf die Gebrauchstauglichkeit eines IT-Produktes zeigen viele Studien die Wichtigkeit der Beteiligung der End-User bei der Entwicklung oder auch im Nachhinein, um das Produkt zu testen [28], [19]. Die Durchführung von Benutzerbefragungen als Evaluationsbericht wird empfohlen, um daraus Informationen aus Nutzerperspektive zu gewinnen [19].

Im öffentlichen Sektor sollen mehr Maßnahmen ergriffen werden, um die Beteiligung der Beschäftigten in einem IT-Projekt zu sichern [12]. Ein Praxisleitfaden der

Bundesregierung Deutschland soll das Projektmanagement in öffentlichen Verwaltungen unterstützen und gliedert die Einführung von IT-Projekten in definierte Phasen: Initiierung, Leistungsausschreibung und Vergabe, Entwicklung, Pilotierung und die Phase des Regelbetriebes [28]. Die Initiierungsphase umfasst mehrere Aktivitäten und beginnt mit der Projektidee und endet mit dem Planungsauftrag. Es werden einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Projektgruppen bestimmt und die grobe Projektstruktur wird definiert. In der Ausschreibung und Vergabe werden die Projektanforderungen definiert, die Ausschreibung veröffentlicht und Vergabeentscheidungen getroffen. Die Anforderungen werden in der Entwicklungsphase implementiert und angepasst. Teststellungen mit Testszenarien für die Bewertung der Funktionalitäten des Produktes werden hier für die Pilotierung durchgeführt. Nach erfolgreichen Tests in der Entwicklungsphase werden im Pilotbetrieb echte Daten in eine echte Umgebung (eine bzw. mehreren Dienststellen) eingeführt. Hier wird die Leistung sowie die Gebrauchstauglichkeit getestet. Nach einem erfolgreichen Pilotbetrieb kommt die flächendeckende Einführung zum regulären Betrieb. Weitere Änderungen durch Releases und Updates werden in dieser Endphase der Einführung durchgeführt. Es wird empfohlen, bei der Erstellung der Leistungsausschreibung die End-User einzubinden bzw. ihre Anforderungen dabei zu berücksichtigen [29]. In Deutschland fordern viele Gewerkschaften mehr Beteiligung bei IT-Projekten und stellen Handreichungen und Leitfäden beispielsweise für die Einführung der E-Akte mit Phasenmodellen und Checklisten für Personalräte und Beschäftigte zur Verfügung, um das Thema bei den relevanten Akteuren anzuregen [30], [31]. Trotz den gesetzlichen Vorgaben nach dem §6 EGovG-Bund zur Einführung der E-Akte und die für die Umsetzung gesetzten Fristen der Bundesregierung gibt es bislang keine belastbaren Angaben darüber, inwiefern die E-Akte in den Bundesbehörden eingeführt ist und welche Organisationseinheiten dabei beteiligt sind. Der Aktionsplan E-Akte fördert die Beteiligung des IT-Betriebes und der Organisation bei Sicherheitsmaßnahmen zur Einführung der E-Akte [5], aber bislang wurden die Beteiligungsmöglichkeiten der Beschäftigten bei der Einführung von IT-Projekten im öffentlichen Sektor in der Praxis kaum untersucht. Dieser Studie untersucht die Beteiligung der Beschäftigten bei der Einführung von IT-Projekten in öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Einführung der E-Akte in deutschen Bundesbehörden. Im Folgenden wird die methodische Vorgehensweise dieser Studie erläutert.

### **3 Methodik**

Um die Beteiligung der Beschäftigten bei der Einführung von IT-Projekten in öffentlichen Verwaltungen zu untersuchen, wurde in dieser Studie am Beispiel der Einführung der E-Akte in deutschen Bundesbehörden ein Online-Fragebogen auf Grundlage des Forschungsstandes konzipiert. Dabei wurde dem Begriff „E-Akte“ eine Erläuterung hinzugefügt mit Alternativbenennung wie „DMS Dokument Management System“ verwendet, da es unterschiedliche Softwares in den Behörden zur Umsetzung der E-Akte verwendet werden. Die Stichprobe wurde auf Personalräte als Beschäftigtenvertretung begrenzt, da der Zugang zu den Beschäftigten etwas erschwert war.

Der Online-Fragebogen wurde nach einem ausführlichen Pretest mit Experten, Beschäftigten und Personalratsmitgliedern öffentlicher Verwaltungen durch eine E-Mail-Einladung der Gewerkschaften des Deutschen Beamtenbundes<sup>1</sup> und des Deutschen Gewerkschaftsbundes<sup>2</sup> an Personalratsmitglieder in deutschen Bundesbehörden verschickt. Der Fragebogen umfasste wenige offene Fragen und vornehmlich geschlossene Fragen in Form von Aussagen mit fünf Likert-Skalenpunkten („*Stimme überhaupt nicht zu*“ zu „*Stimme voll zu*“) und Ausweichantworten „*Ich weiß es nicht*“ und „*Keine Antwort*“. Filterfragen wurden im Fragebogen gesetzt, um irrelevante Fragen zu überspringen und Konsistenz herzustellen.

Fragebögen eignen sich in der empirischen Forschung, um Daten mit vordefiniertem Ziel und Untersuchungsgegenstand zu erheben [32]. Hierfür wurden die Erkenntnisse aus dem Forschungsstand für diese Untersuchung in folgenden Themenbereiche im Fragebogen übertragen:

### **3.1 Einführung der E-Akte in Bundesbehörden**

Der erste Teil des Fragebogens dient als Ausgangssituation, um zu erkennen, in welchem Stadium die Einführung der E-Akte in den befragten Bundesbehörden sich befindet, und um zu identifizieren, welche Organisationseinheiten bei der Einführung beteiligt sind. Hierbei wird die Einführung der E-Akte in Anlehnung an die in 2.2 beschriebenen Phasen unterteilt. Zum Einführungsstand der E-Akte wird untersucht, welche möglichen Auswirkungen die Einführung auf die Arbeit der Beschäftigten hat. Eine Beispielfrage dazu aus dem Fragebogen lautet „*Die Beschäftigten in meiner Dienststelle fühlen sich für den Umgang mit der E-Akte qualifiziert*“. Daraufhin wurde untersucht, ob und wann diese Auswirkungen von der Dienststelle thematisiert werden.

### **3.2 Beteiligung des Personalrats und der Beschäftigten bei der Einführung der E-Akte und die Bewertung der Beteiligung**

Nach dem Stand der Forschung existieren verschiedene Möglichkeiten und Instrumente zur Beteiligung von Beschäftigten und/oder Beschäftigtenvertretern bei der Einführung der E-Akte. Welche davon genutzt werden, wann und wie wirksam sie sind, ist bislang offen. Der Fragebogen unterscheidet zwischen phasenübergreifenden Beteiligungsinstrumenten wie beispielsweise der Erstellung von Schulungskonzepten oder das Abschließen einer Dienstvereinbarung und phasenspezifischen Beteiligungsinstrumente wie beispielsweise der Beteiligung bei der Modellierung von Arbeitsprozessen, die üblicherweise vor dem Pilotbetrieb stattfinden soll. Eine Beispielaussage dazu aus dem Fragebogen lautet „*Beschäftigte mit fachlichen Kompetenzen wurden bei der Gestaltung der neuen Arbeitsprozesse einbezogen*“. Darüber hinaus werden auch explorativ weitere genutzte Beteiligungsinstrumente abgefragt und anschließend die Angemessenheit der Beteiligung bewertet.

---

<sup>1</sup> <http://www.dbb.de/dbb-startseite.html>

<sup>2</sup> <http://www.dgb.de/>

## 4 Ergebnisse

### 4.1 Rücklauf und demografische Daten

Die Feldphase fand vom 01.12.2016 bis zum 20.01.2017 statt mit einer Rücklaufquote von 28%. Von 181 Aufrufen des Links zur Umfrage haben 128 Personen an der Umfrage teilgenommen und 50 die Fragen bis zum Ende beantwortet. Durch die Filterfragen ergaben sich unterschiedliche Stichproben „n“, die explizit bei den Ergebnissen erläutert werden. Die Stichprobe setzte sich aus 72% Männer und 26% Frauen zusammen, von denen die Altersgruppe zwischen 50 und 59 Jahren am häufigsten vertreten war. Folgende Tabelle liefert einen Überblick über die Zugehörigkeit zu Bundesbehörden und die Personalrat-Mitgliedschaft:

**Tabelle I** Zugehörigkeit zu Bundesbehörde und Personalrat-Mitgliedschaft

<i>Bundesbehördenzugehörigkeit</i>	<i>Nennungen</i>	<i>Personalrat-Mitgliedschaft</i>	<i>Nennungen</i>
Oberste Bundesbehörde	13	Hauptpersonalrat	12
Geschäftsbereichsbehörde	22	Örtlicher Personalrat	32
Sonstige Behörden	11	Bezirkspersonalrat	7
Keine Antwort	2		7
Gesamt	48		51

Aus der Geschäftsbereichsbehörde stammen 22 der Befragten und 32 sind Mitglieder örtlicher Personalrat. Bei diesen Fragen waren Mehrfachantworten möglich, aus diesem Grund ist es möglich, dass beispielsweise örtliche Personalratsmitglieder auch im Hauptpersonalrat tätig sind. Zudem liegen bei dieser Studie keine Daten zur Grundgesamtheit vor, was Aussagen über die Repräsentativität der Ergebnisse erschwert.

### 4.2 Einführungsstand der E-Akte und die beteiligten Organisationseinheiten in deutschen Bundesbehörden

Im Hinblick auf die in 2.2 vorgestellten Phasen befindet sich die Einführung der E-Akte in den befragten Bundesbehörden in unterschiedlichen Phasen. Dabei sind 17% aus einer Stichprobe von n=85 in der Initiierungsphase, gefolgt von 5% in der Phase der Ausschreibung und Vergabe, Entwicklung und 7% im Pilotbetrieb. 21% arbeiten bereits regulär mit der E-Akte, wohingegen 15% angegeben haben, dass die Einführung in ihren Dienststellen zurzeit nicht geplant ist. 29% konnten den Einführungsstand nicht ermitteln. Verteilt auf die Bundesbehörden befindet sich der Einführungsstand der E-Akte in der obersten Bundesbehörde am häufigsten in der Initiierungsphase oder im Regelbetrieb und in der Geschäftsbereichsbehörde und in sonstigen Behörden ist die Einführung der E-Akte meistens derzeit nicht geplant. Unterschiedliche Organisationseinheiten sind bei der Einführung der E-Akte beteiligt. In den meisten Fällen sind IT, Organisation und Personal beteiligt, aber auch zusammen mit sonstigen Organisations-

einheiten wie beispielsweise dem Personalrat, den betroffenen Abteilungen (Registrierung, Archiv), Datenschutzbeauftragten, Haushalt, Recht und Immobilien. Insgesamt war die IT-Organisationseinheit am häufigsten beteiligt.

#### **4.3 Mögliche Auswirkungen der Einführung der E-Akte und ihre Adressierung durch die Dienststelle**

Mit der E-Akte ändern sich auch die Arbeitsabläufe, der Meinung waren fast alle Befragten mit mehr als 80% von 38 Antworten. In Bezug auf ihre IT-Kenntnisse fühlen sich mehr als 50% nicht qualifiziert, mit der E-Akte zu arbeiten. Die Aussage über die Entlastung durch die E-Akte fand von der Mehrheit keine Zustimmung, dagegen fühlen sich mehr als 50% durch die E-Akte belastet. Die Bewertung der Gebrauchstauglichkeit der E-Akte fiel mit mehr als 50% ‚teils-teils‘ nicht eindeutig aus. 20% halten die E-Akte für nicht gebrauchstauglich. Dabei bezog sich die Gebrauchstauglichkeit auf die Benutzerfreundlichkeit, Anforderungen an den Arbeits- und Gesundheitsschutz und die Ergonomie. Ein eindeutiges Ergebnis ist bei den Aussagen über die Rationalisierungseffekte wie Verlust des Arbeitsplatzes, Verlust an zwischenmenschlichen Kontakten und Zunahme der Arbeitsanforderungen zu finden. Fast die Hälfte der Befragten fürchten diese Rationalisierungseffekte durch die Einführung der E-Akte.

Anschließend an die Fragen zu möglichen Auswirkungen, die die Einführung der E-Akte auf die Arbeit der Beschäftigten in ihren Dienststellen hat, wurden Aussagen darüber getroffen, ob und wann (in welcher Phase der Einführung) diese möglichen Auswirkungen durch die Dienststelle adressiert werden. Sehr wenige (10%) gaben an, dass Rationalisierungseffekte und Belastungsempfinden an unterschiedlichen Zeitpunkten von ihren Dienststellen adressiert werden. Bei den anderen 90% wurden diese bis zum jetzigen Stand, zum Teil bis zum Regelbetrieb in ihren Dienststellen nicht adressiert. Über Qualifizierung und Gebrauchstauglichkeit wird eindeutig mehr kommuniziert (40%).

#### **4.4 Phasenübergreifende Beteiligungsinstrumente für Personalrat und Beschäftigte bei der Einführung der E-Akte und ihre Angemessenheit**

Das am häufigsten verwendete Beteiligungsinstrument ist die Bereitstellung von Informationen über die Einführung der E-Akte durch die Dienststelle. Von insgesamt 38 Antworten gaben mehr als 70% an, dass sie am häufigsten in der Initiierungsphase über die Einführung der E-Akte von ihren Dienststellen informiert werden, seltener in der Phase der Leistungsausschreibung und Vergabe oder in der Entwicklungsphase. Weitere genutzte Beteiligungsinstrumente sind die Festlegung der Beteiligungsmöglichkeiten und die Erstellung eines Schulungskonzeptes. Weniger genutzt werden die Auswahl von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren für Schulungen, eine Dienstvereinbarung sowie eine formalisierte Beteiligungsvorlage.

Die Bewertung der genutzten Beteiligungsinstrumente ist vorwiegend positiv. Besonders auffällig sind die positiven Bewertungen der wenig genutzten Instrumente wie die Auswahl von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren für Schulungen, eine Dienstvereinbarung sowie eine formalisierte Beteiligungsvorlage. Weniger positiv war

die Bereitstellung der Informationen über die Einführung der E-Akte. 40% der Befragten halten sie für nicht hilfreich.

#### **4.5 Phasenspezifische Beteiligungsinstrumente für Personalrat und Beschäftigte bei der Einführung der E-Akte und ihre Angemessenheit**

Für jede Phase der Einführung der E-Akte (von der Initiierung bis zum Regelbetrieb) wurden die genutzten Beteiligungsinstrumente zur Einbeziehung des Personalrats sowie der Beschäftigten und deren Angemessenheit abgefragt.

- In der Initiierungsphase gaben mehr als 50% von 38 Befragten an, dass der Personalrat Mitglieder in projektbegleitenden Arbeitsgruppen gestellt hat. Laut knapp 40% der Aussagen hat der Personalrat mit der Dienststelle die Beteiligungsmöglichkeiten in der Projektstruktur festgelegt. Knapp 50% sind der Meinung, dass die Dienststelle nicht dem Personalrat alle relevanten Informationen zur Verfügung gestellt hat. Die Angemessenheit der Beteiligungsinstrumente des Personalrats in der Initiierungsphase wurde von fast 50% der Befragten nicht für angemessen gehalten. Mehr als 50% halten die Beteiligungsinstrumente für Beschäftigten in dieser Phase auch nicht für angemessen. Das häufigste Beteiligungsinstrument für Beschäftigte in dieser Phase ist die Einbeziehung von Beschäftigten mit fachlichen Kompetenzen. Dagegen gab es kaum institutionalisierte Angebote wie z.B. Mitarbeiterportale, Wikis, eingesetzte Beratungsstellen, über die die Beschäftigte selbst Fragen zur Einführung der E-Akte stellen können.
- In der Phase der Leistungsausschreibung und Vergabe gaben mehr als 80% von 26 Befragten an, dass der Personalrat bei der Erstellung der Leistungsausschreibung nicht beteiligt wurde, keine Stellung zu den Ausschreibungsunterlagen wie z.B. dem Leistungsverzeichnis oder den Bewertungskriterien genommen hat, die Bieterpräsentationen nicht begleitet hat und bei der Vergabe kein eigenes Votum abgegeben hat. Die Angemessenheit der Beteiligungsinstrumente des Personalrats in dieser Phase ist mit 71% negativ ausgefallen. Die Beteiligungsinstrumente der Beschäftigten in dieser Phase wurden mit mehr als 80% für nicht angemessen gehalten. Sie beschränken sich auf die Einbeziehung von Beschäftigten mit fachlichen Kompetenzen bei der Erstellung der Leistungsausschreibung.
- Bei der Entwicklung der E-Akte gaben nur fast 30% an, dass der Personalrat bei der Gestaltung von neuen Arbeitsprozessen einbezogen wurde oder dass Änderungswünsche des Personalrats dabei berücksichtigt wurden. Während Beschäftigte stärker einbezogen werden in dieser Phase und ihre Beteiligungsinstrumente in fast 50% der Fälle für angemessen gehalten werden, fällt die Bewertung der Angemessenheit der Beteiligungsinstrumente des Personalrats mit 38% negativ aus.
- Im Vergleich zu den vorherigen Phasen werden im Pilotbetrieb mehr Beteiligungsinstrumente zur Einbeziehung des Personalrats und der Beschäftigten genutzt. Fast 80% von 29 Antworten gaben an, dass der Personalrat über Stand und Verlauf des Testbetriebs/Funktionstests informiert wurde, und fast 60% gaben an, dass sie einen Evaluationsbericht erhalten haben sowie ihre Zustimmung zum Pilot- bzw. Regelbetrieb eingeholt wurde. Mit 60% fällt die Angemessenheit dieser Beteiligungsinstrumente positiv aus. Noch angemessener werden die Beteiligungsinstrumente der



Beschäftigten in dieser Phase mit mehr als 70% beurteilt. 90% gaben an, dass es eine Anlaufstelle für die Fragen der Beschäftigten gab, und 73% haben eine ausführliche Weisung über die Einführung der E-Akte erhalten. Auch eine Evaluation bzw. Checkliste oder Fragebogen für Beschäftigte gab es im Pilotbetrieb.

- Die Angemessenheit der Beteiligungsinstrumente zur Einbeziehung des Personalrats im Regelbetrieb der E-Akte ist von 60% für nicht angemessen erachtet worden. Es findet in dieser Phase fast kaum Beteiligung des Personalrats statt. 80% gaben an, dass sie neue Releases nicht getestet haben, und 70% sind der Meinung, dass es für den Personalrat keine Evaluationen bzw. Umfragen zum Regelbetrieb gab, anders als bei den Beschäftigten mit 60%. Zudem gaben mehr als 80% an, dass die Beschäftigte im Regelbetrieb eine Anlaufstelle für ihre Änderungswünsche und Feedback haben. Zusätzlich stehen EDV-Anwenderbetreuer für die Beschäftigten zur Verfügung. Dementsprechend wurden die Beteiligungsinstrumente zur Einbeziehung der Beschäftigten in dieser Phase mit 83% für angemessen erachtet.

## **5 Diskussion, Limitationen und Ausblick**

Das Ziel dieser Studie war es, die Beteiligung der Beschäftigten und der Personalräte bei der Einführung von IT-Projekten in öffentlichen Verwaltungen zu untersuchen. Dafür wurde am Beispiel der Einführung der E-Akte in deutschen Bundesbehörden zuerst der Einführungsstand der E-Akte und die dabei beteiligten Organisationseinheiten identifiziert und ein Überblick über den Umgang mit möglichen Auswirkungen der Einführung auf die Arbeit der Beschäftigten gegeben. Auf Basis dieses Einführungsstands wurden zunächst phasenübergreifende und anschließend phasenspezifische Beteiligungsinstrumente des Personalrats und der Beschäftigten untersucht und ihre Angemessenheit bewertet. Die Einführung der E-Akte befindet sich in den Bundesbehörden in unterschiedlichen Phasen. Die meisten Behörden arbeiten bereits mit der E-Akte oder befinden sich in der Initiierungsphase. Beteiligt bei der Einführung der E-Akte waren verschiedene Organisationseinheiten. Am häufigsten war die IT-Organisationseinheit alleine oder in Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten beteiligt. Erstaunlich gering war die Beteiligung sonstiger Organisationseinheiten wie den betroffenen Abteilungen der Registratur oder des Archivs. Darüber hinaus konnten viele Befragten den Einführungsstand nicht ermitteln, was an der Kommunikation über die Einführung der E-Akte in der Dienststelle liegen könnte. In diesem Zusammenhang wurden in dieser Studie auch die mit der Einführung verbundenen Auswirkungen auf die Arbeit der Beschäftigten untersucht und wie diese von der Dienststelle thematisiert werden. Die Gebrauchstauglichkeit der E-Akte konnten viele nicht einschätzen, was an dem entsprechenden Einführungsstand liegen könnte. Eindeutig sind dagegen die Aussagen über Qualifizierung, Belastung und Rationalisierungseffekte. Viele Beschäftigte fühlen sich nicht qualifiziert, mit der E-Akte zu arbeiten, und benötigen dafür die entsprechenden IT-Kenntnisse. Die angestrebte Effektivität und Effizienz der Verwaltungsarbeit durch die Einführung der E-Akte wird eher als belastend von den meisten Beschäftigten empfunden. Auch Rationalisierungseffekte werden durch die Einführung der E-Akte befürchtet. Im Hinblick auf die Adressierung dieser Auswirkungen ist der Umgang mit

Themen wie Gebrauchstauglichkeit und Qualifizierung deutlich offener als mit sensiblen Themen wie Belastungsempfinden und Rationalisierungseffekten. Nicht nur die Information ist ein Teil der Beteiligung, sondern auch die Kommunikation [23]. Aus dieser Perspektive könnte eine offenere Kommunikation über die Einführung von IT-Projekten und die damit verbundenen Auswirkungen die Befürchtungen der Beschäftigten mildern und ihre Abneigung gegenüber neuer IT-Systeme reduzieren.

Bei der Beteiligung des Personalrats und der Beschäftigten bei der Einführung von IT-Projekten ist Optimierungspotenzial vorhanden. Die Ergebnisse zeichnen ein homogenes Bild über die Beteiligung des Personalrats selbst und die Beteiligung der Beschäftigten bei der Einführung der E-Akte in den Bundesbehörden. Die Beteiligungsmöglichkeiten waren insgesamt in den meisten Phasen begrenzt, und die genutzten Beteiligungsinstrumente wurden überwiegend als unangemessen wahrgenommen. Insbesondere in der Phase der Leistungsausschreibung und Vergabe findet fast kaum Beteiligung statt, aber auch in der Initiierungsphase besteht großer Nachholbedarf. Dabei haben sich selten genutzte Beteiligungsinstrumente wie beispielsweise die Festlegung der Beteiligungsmöglichkeiten oder die Auswahl von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren für die Schulung, aber auch die Bereitstellung relevanter Informationen über die Einführung als nützlich erwiesen. Dies deutet darauf hin, dass durch eine verstärkte Nutzung solcher Beteiligungsinstrumente eine höhere Zufriedenheit erzielt werden kann.

Die erhoffte Akzeptanz durch die Beteiligung von Beschäftigten bei der Einführung von IT-Projekten in öffentlichen Verwaltungen könnte nicht am Mangel existierender Beteiligungsmöglichkeiten, sondern eher an deren Nutzung scheitern. Ein prominenter Ansatz der IT-Akzeptanzforschung ist das Technologie-Akzeptanzmodell (TAM), das den Einfluss von wahrgenommenem Nutzen und wahrgenommener einfacher Benutzbarkeit auf die Einstellung gegenüber der IT-Nutzung zeigt. Eine stärkere Einbeziehung des Personalrats und der Beschäftigten im Einführungsprozess insbesondere in den früheren Einführungsphasen durch beispielsweise Beteiligung bei der Erstellung der Anforderungen, Gestaltung der Arbeitsprozesse oder Testen der Gebrauchstauglichkeit könnte solche Faktoren positiv beeinflussen und somit zu höherer Akzeptanz führen.

Diese Studie weist Limitationen auf. Die Ergebnisse dieser Studie können auf Grund der geringen Stichprobe zum einem und der Tatsache zum anderen, dass Einschätzungen des Personalrats über die Meinungen der Beschäftigten eingeholt wurden, nicht generalisiert werden. Zudem wurden auf Grund des Zuganges nur Bundesbehörden bezogen. Zukünftige Forschung könnte sich mehr auf Landes bzw. Kommunale Ebene fokussieren, Beschäftigte direkt befragen und über weitere Kanäle versuchen eine größere Stichprobe zu erzielen. Ebenfalls interessant wäre es, den Zusammenhang zwischen Beteiligung und IT-Akzeptanz der Beschäftigten zu untersuchen, da diese Beziehung bislang kaum empirisch untersucht wurde.

## Literatur

- [1] Liu, S. M., Yuan, Q.: The Evolution of Information and Communication Technology in Public Administration. *Public Adm. Dev.*, vol. 35, no. 2, 140–151 (2015)

- [2] Parisopoulos K., Tambouris, E., Tarabanis, K.: Analyzing and comparing European e-Government strategies. In: Iceg 2007 Proc. 3rd Int. Conf. E-Government, pp. 179–188. Montreal (2007)
- [3] P. I. der Bundesregierung, Digitalisierung gemeinsam vorantreiben, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/05/2016-05-24-digitalisierung-meseberg.html> (Accessed: 21.05.2017)
- [4] Die eAkte neu denken, <http://www.egovernment-computing.de/die-eakte-neu-denken-a-562782> (Accessed: 21.06.2017)
- [5] BMI - Digitale Verwaltung 2020, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/09/bundeskabinett-beschließt-digitale-verwaltung-2020-und-open-data-aktionsplan.html> (Accessed: 28.05.2017)
- [6] Effektive Verwaltungsarbeit mit der eAkte, <http://www.egovernment-computing.de/effektive-verwaltungsarbeit-mit-der-eakte-a-531209> (Accessed: 07.08.2016)
- [7] Die E-Akte – eine Revolution muss vorbereitet werden, <https://tropper.de/die-e-akte-eine-revolution-muss-vorbereitet-werden> (Accessed: 07.08.2016)
- [8] Gesundheit in der Arbeitswelt, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/17\\_Gesundheitsmonitor/Newsletter\\_Gesundheitsmonitor\\_selbstgefahrdendes\\_Verhalten\\_20150316.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/17_Gesundheitsmonitor/Newsletter_Gesundheitsmonitor_selbstgefahrdendes_Verhalten_20150316.pdf) (Accessed: 06.09.2016)
- [9] Düll, N.: Arbeitsmarkt 2030 Digitalisierung der Arbeitswelt Fachexpertisen zur Prognose, Economix Research & Consulting (2016)
- [10] Famulla, G.E., Gut, P., Möhle, V., Schumacher, M., Witthaus, U.: Begründung der Fragestellung: Anforderungs-, Gefährdungs- und Entwicklungspotentiale im Interaktionsverhältnis Persönlichkeit und Computer. In: Persönlichkeit und Computer, pp. 23–26. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden (1992)
- [12] O’Brien, G.: Participation as the key to successful change – a public sector case study. *Leadersh. Organ. Dev. J.*, vol. 23, no. 8, 442–455 (2002)
- [13] Molnár, D.: Verwaltung der Zukunft. Praxisreport mit Beispielen für eine moderne Personalpolitik, Initiative Neue Qualität der Arbeit (2014)
- [14] Ichniowski, C., Kochan, T. A., Levine, D., Olson, C., Strauss, G.: What Works at Work: Overview and Assessment. In: *Ind. Relat. (Berkeley)*, vol. 35, no. 3, pp. 299–333 (1996)
- [15] Favero, N., Meier, K. J., O’Toole, L. J.: Goals, Trust, Participation, and Feedback: Linking Internal Management with Performance Outcomes. *J. Public Adm. Res. Theory*, vol. 26, no. 2, 327–343 (2016)
- [16] Horton, S., Farnham, D.: Organisational change and staff participation and involvement in Britain’s public services. *Int. J. Public Sect. Manag.*, vol. 16, no. 6, 434–445 (2003)
- [17] Fernandez, S., Moldogaziev, T.: Using employee empowerment to encourage innovative behavior in the public sector. *J. Public Adm. Res. Theory*, vol. 23, no. 1, 155–187 (2013)
- [18] Horton, S.: Participation and involvement – the democratisation of new public management?. *Int. J. Public Sect. Manag.*, vol. 16, no. 6, 403–411 (2006).
- [19] de Róiste, M.: Bringing in the users: The role for usability evaluation in eGovernment. *Gov. Inf. Q.*, vol. 30, no. 4, 441–449 (2013)
- [20] Dickson, J.: The relation of direct and indirect participation. *Ind. Relations J.*, vol. 12,

- no. 4, 27–35 (1981)
- [21] Dachler, H.P., Wilpert, B.: Conceptual Dimensions and Boundaries of Participation in Organizations: A Critical Evaluation. *Adm. Sci. Q.*, vol. 23, no. 1, 1 (1978)
  - [22] Marchington, M., Wilkinson, A.: Direct participation and involvement. In: *Manag. Hum. Resour. Pers. Manag. Transit.*, pp. 396–424. Wiley, New Jersey (2005)
  - [23] Bloch, R., Burkhardt, A.: Mitbestimmung und Partizipation – Das Management von demokratischer Beteiligung und Interessenvertretung an deutschen Hochschulen. Arbeitspapier, Hans-Böckler-Stiftung (2010)
  - [24] Rasmussen, R., Christensen, A.S., Fjeldsted, T., Hertzum, M.: Selecting users for participation in IT projects: Trading a representative sample for advocates and champions?. *Interact. Comput.*, vol. 23, no. 2, 176–187 (2011)
  - [25] Hoang, N., Deegan, G., Rochford, M.: Managing IT Project Success: A Case Study in the Public Sector. In: *Proceedings of the Nineteenth Americas Conference on Information Systems*, pp. 14-17, Chicago (2013)
  - [26] Bødker K., Kensing F., Simonsen J.: *Participatory IT Design: Designing for Business and Workplace Realities*. pp. 60. MAMIT Press, Cambridge (2004)
  - [27] Rosson, M. B., Carroll, J.M.: *Usability engineering : scenario-based development of human-computer interaction*, pp. 54. Academic Press, San Diego (2002)
  - [28] BMI-Praxisleitfaden,  
[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/2013/praxisleitfaden\\_projektmanagement.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/2013/praxisleitfaden_projektmanagement.html) (Accessed: 04.07.2016)
  - [29] Government IT projects, <http://www.parliament.uk/documents/post/pr200.pdf> (Accessed: 26.07.2017)
  - [30] Elektronische Akte : Digital ist besser. *Kommune 21*, 2–4 (2015)
  - [31] Handreichung Gutes Arbeiten mit der elektronischen ,  
[http://kommunalverwaltung.verdi.de/++file++547724a3ba949b45c9002cd1/download/2014-09-02 Handreichung eAkte %282%29.pdf](http://kommunalverwaltung.verdi.de/++file++547724a3ba949b45c9002cd1/download/2014-09-02+Handreichung+eAkte+%282%29.pdf) (Accessed: 27.09.2016)
  - [32] Raithel, J.: *Quantitative Forschung : ein Praxiskurs*. VS, Verl. für Sozialwiss, Wiesbaden (2008)