

..... EXKLUSIVE EXPERTISE

An der Schwelle zur digitalen Personalakte

RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

für die öffentliche Verwaltung

WINHELLER Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
im Auftrag der MACH AG

VERFASST VON OLGA STEPANOVA (RA)



Über Olga Stepanova

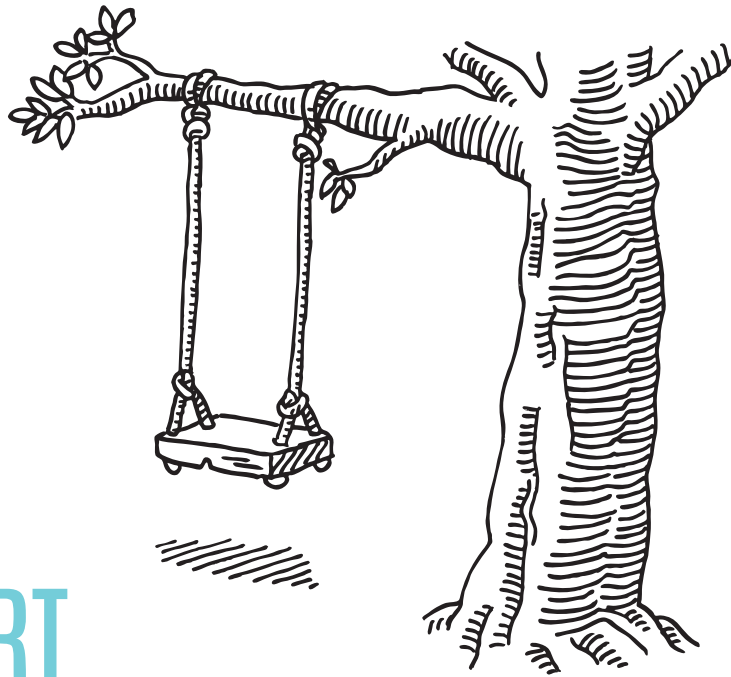
Die Verfasserin Olga Stepanova ist Rechtsanwältin und externe Datenschutzbeauftragte. Als Mitarbeiterin der WINHELLER Rechtsanwaltsgesellschaft mbH berät sie in allen Fragen des Datenschutz- und IT-Rechts, insbesondere im Rahmen der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung.



Olga Stepanova, Rechtsanwältin, Externe Datenschutzbeauftragte
WINHELLER Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Über die WINHELLER Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Die WINHELLER Rechtsanwaltsgesellschaft mbH berät Nonprofit-Organisationen und Wirtschaftsverbände, Finanzdienstleister und die öffentliche Verwaltung in allen wirtschaftsrechtlichen und steuerlichen Fragen. WINHELLER zählt im Bereich Nonprofitrecht zu den führenden Kanzleien in Deutschland und bietet Rechts- und Steuerberatung für Nonprofit-Organisationen und den öffentlichen Sektor aus einer Hand. Zahlreiche Großvereine, Verbände und Institutionen des öffentlichen Sektors zählen seit Jahren zur Mandantschaft der Kanzlei.



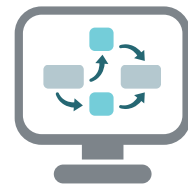
VORWORT

Den Schwung sicher nutzen

Die Corona-Pandemie hat den öffentlichen Verwaltungen gezeigt, dass eine durchgängige Digitalisierung das beste Mittel ist, um auch in akuten Krisen effizient und sicher agieren zu können. Gerade den Personalabteilungen stehen relevante HR-Dokumente und -Daten bisher selten im Homeoffice zur Verfügung. Mitarbeiter:innen sind auf Akten und Archive angewiesen – und damit auf den Besuch im Büro. Je nach Digitalisierungsgrad erhält daher auch das Thema digitale Personalakte neuen Schwung.

Dass die digitale Personalakte ein probater Weg ist, um Kosten zu reduzieren und Entlastung bei mangelnden Kapazitäten zu schaffen, gilt als erwiesen. Aber sie leistet noch mehr: In Krisenzeiten hilft sie, HR-Prozesse sicherzustellen. Als Herzstück eines modernen Personalmanagements vereinfacht die digitale Personalakte die Abläufe und bietet durchgängigen Zugriff auf alle Entwicklungsstationen, Stamm- und Vertragsdaten der Beschäftigten. Ob aus dem Homeoffice oder von unterwegs, Mitarbeiter:innen erhalten dezentralen Zugang zu relevanten Informationen – natürlich gemäß Berechtigungskonzept – und haben jederzeit alle Informationen im Blick. Das ist der Idealfall.

Die aktuelle Verbreitung der digitalen Personalakte lässt sich allerdings eher mit „quer durch den Garten“ beschreiben: Zwar haben einige Einrichtungen bereits umgestellt, und sie konnten während der Krise die Früchte ihrer zeitigen Modernisierung ernten. Der Großteil der öffentlichen Verwaltungen ist jedoch noch nicht soweit. Die zentrale Frage:



Die digitale Personalakte hilft in Krisenzeiten, HR-Prozesse sicherzustellen. Zudem spart sie Zeit und Kosten.

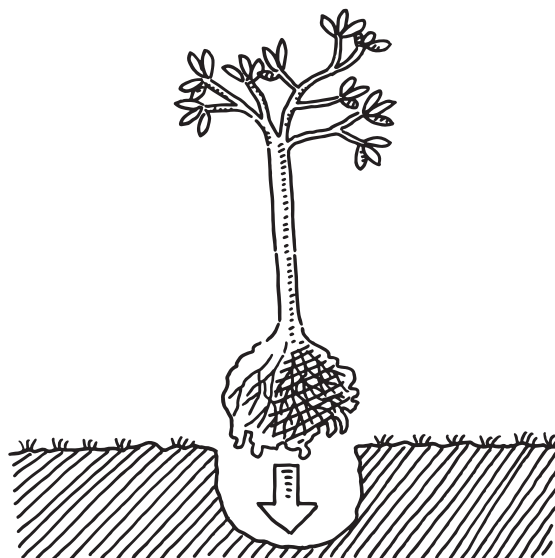
Wie sieht es mit den rechtlichen Rahmenbedingungen aus? Sie zu kennen und einzuhalten ist gerade im Umgang mit hochsensiblen Personaldaten oberstes Gebot. Die Fülle der Fragen, die sich dazu ganz spontan stellen, lässt schon vermuten, dass es viel zu beachten gibt:

- Welche rechtlichen Vorgaben stehen im Vordergrund?
- Wie lässt sich sicherstellen, dass die Auflagen von Gesetzgeber und Personalrat korrekt umgesetzt werden?
- Wie sieht es mit der DSGVO aus?
- Welche Papierakten sind weiter vorzuhalten – und wer darf überhaupt digitalisieren?

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur digitalen Personalakte werfen viele Fragen auf.

Als Branchenkenner und Lösungspartner für öffentliche Verwaltungen möchten wir Sie und Ihre Einrichtung dabei unterstützen, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Implementierung der digitalen Personalakte in öffentlichen Verwaltungen zu verstehen. Für die nachvollziehbare Aufbereitung der aktuellen Gesetzeslage standen uns die Expert:innen der **WINHELLER Rechtsanwalts-gesellschaft mbH** zur Seite (Oktober 2020). **Exklusiv für dieses Papier** wurden die einschlägigen Gesetzgebungen und rechtlichen Regelungen beleuchtet und bewertet, um alle relevanten Aspekte in die Darstellung einfließen zu lassen.

Das vorliegende Expertisepapier bietet hilfreiche Anstöße und Hinweise, wie eine Umstellung auf digitale Personalakten vonstaten gehen könnte, und was sie bringt. Am Ende steht eine praktische Checkliste, die darstellt, wie Sie Ihr Feld erfolgreich bestellen und das Modernisierungsprojekt „digitale Personalakte“ Schritt für Schritt konzipieren und gesetzeskonform umsetzen.



EINFÜHRUNG

Durch § 50 Beamtenstatusgesetz wird Bundes- und Landesbehörden sowie Kommunal- und Hochschulverwaltungen die Einführung einer digitalen Personalakte erlaubt. Nachfolgend werden die rechtlichen Anforderungen an solche digitalen Personalakten erläutert.

1. Grundsätze der ordnungsgemäßen Führung von Personalakten in öffentlichen Verwaltungen

Bei der Führung einer papiergebundenen oder digitalen Personalakte sind bestimmte Grundsätze sowohl aus dem Arbeits- als auch aus dem Datenschutzrecht zu beachten, die im Wesentlichen gewährleisten, dass die Personalunterlagen ein korrektes Abbild des Dienstverhältnisses wiedergeben.

A. VOLLSTÄNDIGKEIT UND KONTINUITÄT

Hierzu ist die Personalakte nach dem Grundsatz der Vollständigkeit und Kontinuität wahrheitsgemäß und sorgfältig zu führen, sodass sie objektiv die Persönlichkeit, die dienstliche Laufbahn und die Leistung der einzelnen Beamt:innen oder Mitarbeiter:innen¹ widerspiegelt. Da sich die Einstellung in den öffentlichen Dienst und Beförderungen im Rahmen des Dienstverhältnisses nach dem Prinzip der Bestenauslese richten, ist es sowohl im Interesse des Dienstherrn als auch der Beamt:innen bzw. Mitarbeiter:innen, dass sich ihre Fähigkeiten und ihr dienstlicher Werdegang vollumfänglich aus der Personalakte ergeben. Denn eine unvollständige und lückenhafte Personalakte kann zu Fehlentscheidungen führen und das Prinzip der Bestenauslese unterlaufen.

Eng damit verbunden ist auch der Grundsatz der Richtigkeit, wonach sich aus der Personalakte ein zutreffendes Bild über die Beamt:innen und Mitarbeiter:innen ergeben muss.



Die Personalakte muss ein vollumfängliches und zutreffendes Bild des jeweiligen beruflichen Werdegangs beinhalten.

¹ Die Ausführungen in diesem Dokument, die sich auf Mitarbeiter:innen in öffentlichen Verwaltungen beziehen, umfassen auch Tarifbeschäftigte.

B. TRANSPARENZ

Um nachteilige Konsequenzen zu vermeiden, die eine unvollständige und unrichtige Personalakte mit sich bringt, ist den Beschäftigten die Personalakte nach dem Grundsatz der Transparenz offenzulegen. Der Grundsatz der Transparenz besagt zunächst, dass die Beamt:innen und Mitarbeiter:innen über die Führung der digitalen Personalakte informiert werden. Der Dienstherr hat den Beschäftigten außerdem Einblick in sämtliche Vorgänge zu gewähren, die sie jeweils betreffen und die Bestandteil ihrer Personalakte sind. Der Grundsatz der Vollständigkeit und Transparenz umfasst auch, dass den Beschäftigten ihre eigenen Personalakten auf Verlangen vollständig zur Verfügung gestellt werden. Unzulässig ist insofern die Führung von Geheimakten. Bei einer digitalen Personalakte wird zusätzlich verlangt, dass sämtliche Personalvorgänge digital erfasst werden und sämtliche Dokumente jederzeit aufgerufen werden können.



Wird eine digitale Personalakte geführt, müssen Mitarbeiter:innen und Beamt:innen darüber informiert werden.

C. ZWECKBINDUNG

Daneben ist der Grundsatz der Zweckbindung zu beachten, wonach ausschließlich Unterlagen in die Personalakte überführt werden dürfen, die zur Begründung, Durchführung und Beendigung des Dienstverhältnisses nötig sind. Es muss folglich ein innerer Zusammenhang zwischen den gespeicherten Personalaktendaten und dem Dienstverhältnis bestehen. In der Regel ist eine solche Verbindung bei Bewerbungsschreiben, Lichtbildern, abgeschlossenen Disziplinarverfahren oder Dienstzeugnissen gegeben. Hingegen dürfen Informationen über die Konfession der Beschäftigten, die über die kirchensteuerliche Behandlung hinausgehen, für das Dienstverhältnis grundsätzlich nicht von Bedeutung sein und wären mangels Zweckbindung auch nicht in der Personalakte zu speichern.

Es ist ferner zu beachten (wenn auch nicht gesetzlich vorgeschrieben), dass gewisse arbeitsrechtliche Dokumente wegen der vorgeschriebenen Schriftform ebenfalls in Papierform aufbewahrt werden sollten, um beispielsweise die Wahrung der Schriftform bei Entlassung oder Kündigung beweisen zu können. Das eingescannte Dokument erfüllt das Erfordernis der Schriftform seinerseits nicht, ebenso wenig eine zunächst eingescannte und anschließend wieder ausgedruckte Kündigung. Hier ist das Originaldokument aufzubewahren.

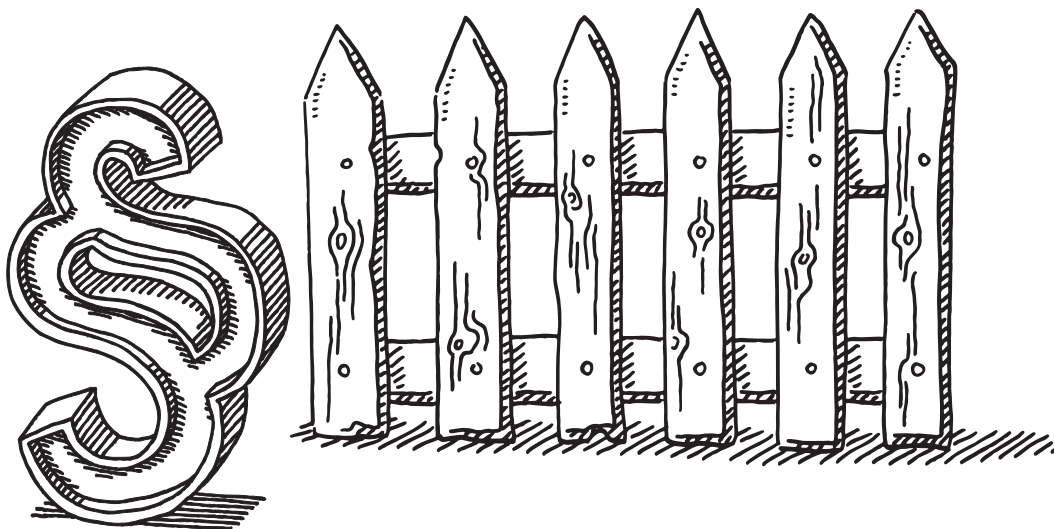
Nicht immer ist der digitale Beleg ausreichend. Es ist daher ratsam, bestimmte Dokumente in Schriftform aufzubewahren.

D. VERTRAULICHKEIT

Außerdem dürfen nach dem Grundsatz der Vertraulichkeit die vom Dienstherrn geführten Personalakten weder innerhalb der Behörde noch Dritten allgemein zugänglich sein. Zur Sicherstellung eines wirksamen Schutzes vor einer unbefugten Einsichtnahme müssen technische und organisatorische Maßnahmen ergriffen werden. Von Bedeutung ist hier vor allem die Etablierung von Berechtigungskonzepten in der Behördenorganisation, die nach dem sogenannten „need-to-know“-Prinzip transparent klarstellen, welche Beamt:innen und Mitarbeiter:innen zu welchen Zwecken auf die Personalakte zugreifen dürfen.

E. VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

Schließlich ist es nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unzulässig, Personalaktendaten zu speichern, die zur Begründung, Durchführung und Beendigung des Dienstverhältnisses nicht mehr erforderlich sind. Beim Ausscheiden aus dem Dienstverhältnis ist die Personalakte grundsätzlich zu schließen, entsprechend einschlägiger Aufbewahrungsfristen zu verwahren und nach Ablauf dieser Fristen endgültig zu löschen.



2. Zeit- und Kostenersparnis durch Einsatz von digitalen Personalakten im Vergleich zum papiergebundenen Format

Durch die Verwendung von digitalisierten Personalakten können die Abläufe im Bereich des Personalmanagements in der öffentlichen Verwaltung beschleunigt werden. Damit entfallen die Kosten für die Führung und Pflege eines papiergebundenen Archivs, während sich die Kosten für die Beschaffung von Papier und Drucker-material verringern.

A. GEZIELTE SICHTUNG RELEVANTER INFORMATIONEN ÜBER EINE SUCHMASKE

Müssen die Personalverantwortlichen zur Klärung einer dienstlichen Angelegenheit auf bestimmte Informationen zugreifen, die in der Personalakte der betroffenen Beamt:innen oder Mitarbeiter:innen gespeichert sind, können sie über die Suchfunktion der Software zielgerichtet die erforderlichen Informationen beschaffen sowie irrelevante Informationen von vornherein ausblenden. Im Vergleich zu papiergebundenen Personalakten reduziert das den Zeitaufwand, da es den Personalverantwortlichen erspart bleibt, eine Akte mit ca. 100 Seiten manuell zu durchsuchen, um die relevanten Informationen herauszufiltern.

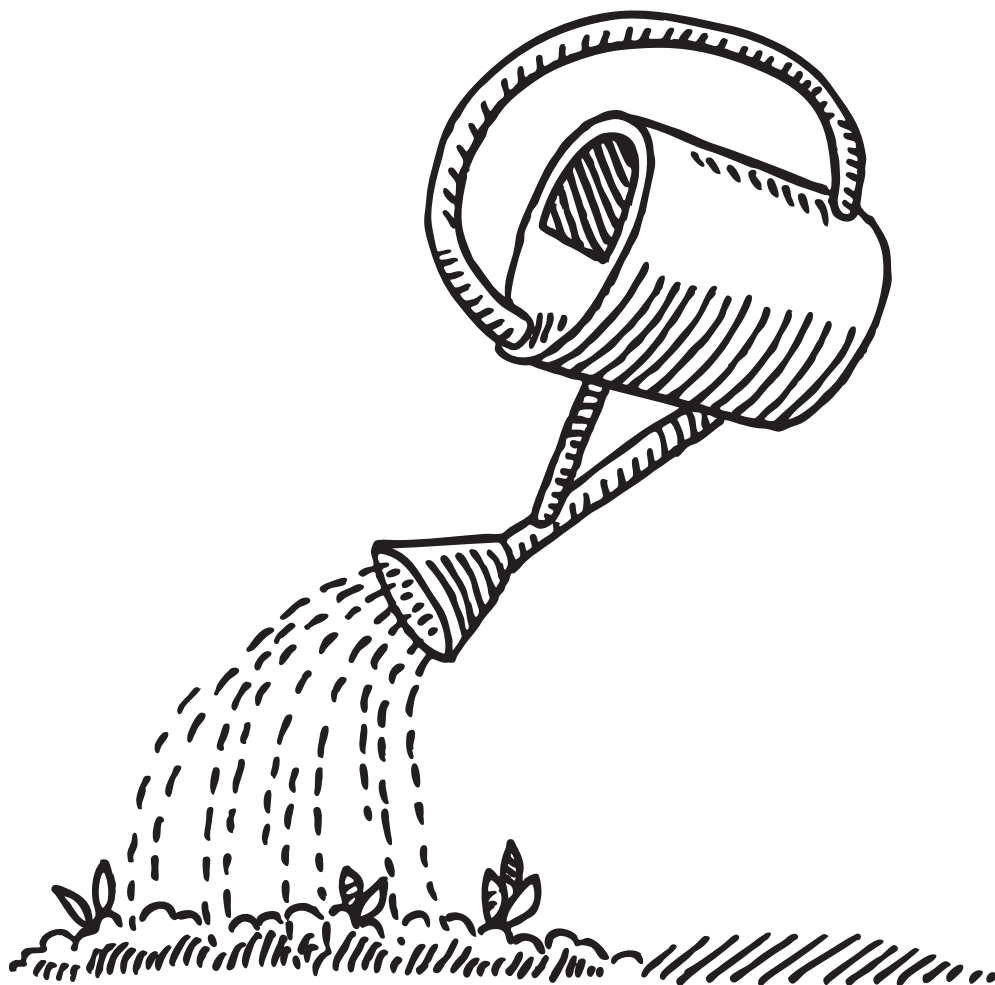


Die Suchfunktion bringt eine klare Zeitersparnis.

B. SICHERER UND ORTSUNABHÄNGIGER ZUGRIFF AUF PERSONALAKTEN ÜBER VPN

Erhalten die Beamt:innen oder Mitarbeiter:innen Lese- und Bearbeitungsrechte, die ihrer Position in der Behördenorganisation entsprechen, führt die zentrale Speicherung digitaler Personalakten zu einer Verbesserung abteilungsübergreifender Arbeitsabläufe: Mehrere Bearbeiter:innen können gleichzeitig auf dieselbe Personalakte zugreifen und sie aktualisieren. Damit ist gewährleistet, dass der Inhalt ohne unnötige Zeitverzögerungen den aktuellen Gegebenheiten angepasst wird und stets vollständig ist. Soll die öffentliche Verwaltung in Krisenzeiten – beispielsweise bei einem lokalen, Covid-19-bedingten Lockdown – funktionsfähig bleiben und der Dienstherr gegenüber den Personalverantwortlichen seine Fürsorgepflicht erfüllen, ist ein zeit- und ortsunabhängiger Zugriff auf die Personalakten essenziell. So ist der Besuch des behördlichen Archivs vor Ort nicht mehr vonnöten, wenn ein VPN-Zugang bereitgestellt wird und die Beamt:innen und Mitarbeiter:innen auch von zu Hause aus ihre Arbeit verrichten können.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die digitale Personalakte zu einer Kosten- und Zeitersparnis führt. Insbesondere die Zeiteinsparungen verschaffen den Beschäftigten die lange vermissten Freiräume, um sich wieder den wesentlichen Aufgaben zu widmen und beispielsweise die Personalgewinnung und -entwicklung voranzutreiben.



3. Besonderheiten bei digitalen Personalakten in öffentlichen Verwaltungen

Die Einführung der digitalen Personalakte in öffentlichen Verwaltungen unterscheidet sich von privaten Unternehmen vor allem durch die regulatorische Komponente. Für den öffentlichen Bereich gelten besondere Bestimmungen, die in einem rein privaten Arbeitsverhältnis keine Anwendung finden. Die nachfolgenden Besonderheiten für öffentliche Verwaltungen gelten gleichermaßen für Bundes- und Landesbehörden sowie für Kommunal- und Hochschulverwaltungen.



Für den öffentlichen Bereich gelten besondere Bestimmungen. Das gilt für Behörden und Einrichtungen aller Ebenen.

A. GRUNDSÄTZE DER AKTENFÜHRUNG NACH DEN E-GOVERNMENT-GESETZEN

Die E-Government-Gesetze des Bundes und der Länder enthalten grundlegende Vorgaben für die digitale Aktenführung im Allgemeinen, die bei der Einführung einer digitalen Personalakte in der öffentlichen Verwaltung zu berücksichtigen sind. Sollen papiergebundene Personalakten digitalisiert werden, so ist zu beachten, dass die digitale Personalakte nach dem Stand der Technik bildlich und inhaltlich der papiergebundenen Akte entspricht.² Um diese Vorgabe umzusetzen, sind Scanverfahren zu erarbeiten, festzulegen und behördenintern zu implementieren. Als Orientierungshilfe kann die vom Bundesamt für Informationssicherheit veröffentlichte Technische Richtlinie zum rechtssicheren ersetzenden Scannen verwendet werden (TR-RESISCAN).³ So ist beispielsweise zu regeln, wie vorzugehen ist, wenn während des Scanprozesses originale Personalakten beschädigt werden oder verloren gehen.



Die TR-RESISCAN eignet sich als Orientierungshilfe für das rechtssichere ersetzende Scannen.

B. BEWEISWERT DER DIGITALISIERTEN PERSONALAKTE

Bei der Ausarbeitung des Scanverfahrens ist außerdem zu berücksichtigen, welche papiergebundenen Dokumente der Personalakte nach erfolgreich abgeschlossener Digitalisierung vernichtet werden können und welche aufgrund ihrer Originaleigenschaft weiter im

² Für den Bund wird das gemäß § 7 Abs. 1 E-GovG gefordert und auf Landesebene gemäß § 7 Abs. 1 E-GovG BW (Baden-Württemberg); Art. 7 Abs. 3 BayEGovG (Bayern); § 8 Abs. 1 E-GovG Bln (Berlin); § 7 Abs. 1 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Bremen; § 7 Abs. 3 BbgEGovG (Brandenburg); § 8 Abs. 1 HEGovG (Hessen); § 11 Abs. 1 E-GovG M-V (Mecklenburg-Vorpommern); § 11 Abs. 1 NDIG (Niedersachsen); § 10 Abs. 1 E-GovG NRW (Nordrhein-Westfalen); § 7 Abs. 1 E-GovG SL (Saarland); § 12 Abs. 4 SächsEGovG (Sachsen); § 4 Abs. 1 E-GovG LSA (Sachsen-Anhalt) und § 17 Abs. 1 ThürEGovG (Thüringen) gefordert. In Hamburg und Schleswig-Holstein bestehen derzeit keine vergleichbaren Rechtsgrundlagen. In Rheinland-Pfalz wurde der Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung und zum Erlass weiterer Vorschriften in das Landesparlament eingebracht (wesentlicher Bestandteil ist das E-Government-Gesetz RP).

³ TR-RESISCAN ist abrufbar unter: https://www.bsi.bund.de/DE/Publikationen/TechnischeRichtlinien/tr03138/tr03138_node.html?sessionId=2129B6133E5D612EC7A31772891D4303.2_cid501

Archiv verbleiben sollen. Hintergrund dieser Überlegung ist der Beweiswert eingescannter Dokumente, der bei einer rechtlichen Auseinandersetzung vor Gericht nicht dem einer Urkunde entspricht. Ein Urkundenbeweis kann ausschließlich mit originalen Dokumenten geführt werden, nicht aber mit digitalisierten Dokumenten, unabhängig davon, ob sie mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen wurden. Gegenüber einer Urkunde hat der digitalisierte Inhalt einer Personalakte einen geringeren Beweiswert und kann im Rahmen der freien Beweiswürdigung als Augenscheinbeweis geführt werden.⁴ Dieser unterliegt der individuellen Beweiswürdigung des Gerichts.



Ein Urkundenbeweis vor Gericht kann ausschließlich mit originalen Dokumenten geführt werden.

In Anbetracht dessen hat die jeweilige Bundes- und Landesbehörde, Kommunal- oder Hochschulverwaltung selbst zu beurteilen, für welchen Dokumententyp der Personalakte eine Vernichtung nach dessen Digitalisierung durchzuführen ist. Hierzu sollte eine Risikoeinschätzung vorgenommen werden, bei der unter anderem die Sensibilität des Dokumenteninhalts und das Schadenspotential zu betrachten sind.

Unabhängig davon sollte jedes gespeicherte Dokument der digitalen Personalakte mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen werden, um aus datenschutzrechtlichen Aspekten die Integrität und Authentizität der Dokumente sicherzustellen.

C. EINBEZIEHUNG DES PERSONALRATS

Die Einführung der digitalen Personalakte kann nicht eigenständig von der Behördenleitung entschieden werden. In jedem Fall ist der Personalrat hinzuzuziehen, da es sich hier um die Einführung einer technischen Einrichtung handelt, mittels derer das Verhalten oder die Leistung der Beamt:innen oder Mitarbeiter:innen – hypothetisch – kontrolliert werden könnten, was nach den Personalvertretungsgesetzen des Bundes und der Länder mitbestimmungspflichtig ist.⁵ Da die digitale Personalakte verhaltens- und leistungsbezogene Daten enthält, wie zum Beispiel krankheitsbedingte Fehlzeiten, Dienstzeugnisse oder Beurteilungen von Vorge-

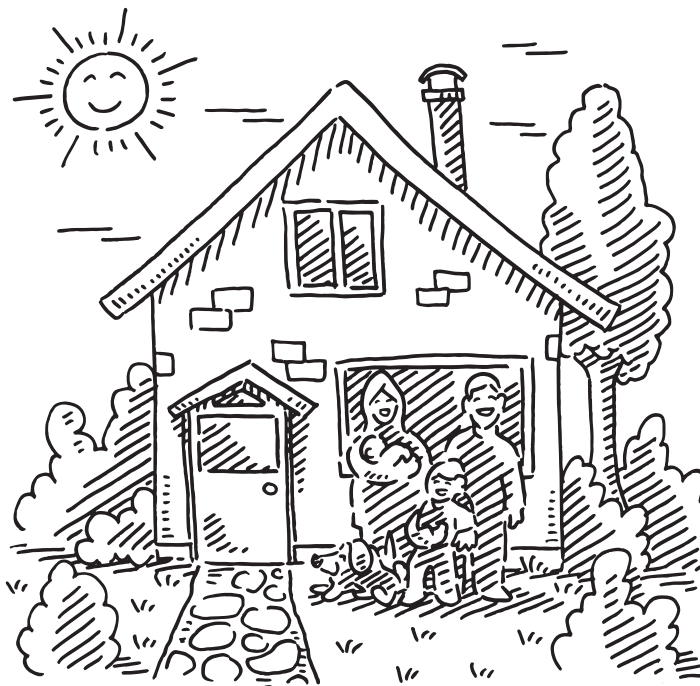


Für die Einführung der digitalen Personalakte ist in jedem Fall der Personalrat hinzuzuziehen.

⁴ § 371 ZPO.

⁵ Für die Bundesebene ergibt sich das aus § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG und für die Landesebene aus § 75 Abs. 4 Nr. 11 LPVG (Baden-Württemberg); Art. 75a Abs. 1 Nr. 1 BayPVG (Bayern); § 85 Abs. 1 Nr. 13 lit. b PersVG (Berlin); § 65 Nr. 2 PersVG (Brandenburg); § 16 Abs. 2 der Dienstvereinbarung über den Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen iVm. § 52 BremPVG (Bremen); § 88 Abs. 1 Nr. 32 HmbPersVG (Hamburg); § 74 Abs. 1 Nr. 17 HPVG (Hessen); § 70 Abs. 1 Nr. 2 PersVG (Mecklenburg-Vorpommern); § 67 Abs. 1 Nr. 2 NPersVG (Niedersachsen); § 72 Abs. 3 Nr. 2 LPVG NRW (Nordrhein-Westfalen); § 80 Abs. 2 Nr. 3 LPersVG (Rheinland-Pfalz); § 84 Nr. 2 SPersVG (Saarland); § 81 Abs. 2 Nr. 12 SächsPersVG (Sachsen); § 69 Nr. 2 PersVG LSA (Sachsen-Anhalt); § 51 Abs. 1 (iVm. § 84 Abs. 2 Satz 2) MBG Schl.-H. (Schleswig-Holstein) und § 72 Abs. 5 Nr. 14 ThürPersVG (Thüringen).

setzen sowie Disziplinarverfahren oder Abmahnungen, könnten diese Informationen miteinander verknüpft und theoretisch zur Verhaltens- oder Leistungskontrolle genutzt werden. Auch wenn die Personalverantwortlichen hinreichend für den Umgang mit Personalakten geschult wurden und entsprechend sensibilisiert sind, wodurch eine Zweckentfremdung von Personalaktendaten nahezu ausgeschlossen ist, besteht eine Mitbestimmungspflicht des Personalrats.⁶



⁶ Wegweisend hierzu das BVerwG, Beschluss vom 31.08.1988 – 6 P 35/85 (Bremen) = BVerwG, NJW 1989, 848.

4. Fünf Datenschutzanforderungen an digitale Personalakten in öffentlichen Verwaltungen

Die DSGVO stellt nicht nur privatrechtliche Unternehmen vor große Herausforderungen, sondern auch öffentliche Verwaltungen. Die Vielzahl an datenschutzrechtlichen Anforderungen, die auch für digitale Personalakten gelten, können hier nur in Grundzügen aufgeführt werden.

1. DATENSICHERHEIT

Bei der Personalaktenführung ist durch die Verwendung geeigneter technischer und organisatorischer Maßnahmen sicherzustellen, dass gemäß Art. 32 Abs. 1 DSGVO ein angemessenes Niveau an Datensicherheit erreicht wird. Dazu gehört unter anderem, dass regelmäßig Zugriffskontrollen vorzunehmen sind, um zu überprüfen, wer berechtigterweise auf die gespeicherten Personalaktendaten zugegriffen, sie bearbeitet oder gar gelöscht hat. Zudem sind im Zusammenhang mit der datenschutzkonformen Führung von Personalakten wiederkehrend Schulungen für Beamt:innen und Mitarbeiter:innen vorzunehmen.

Als physische Sicherungsmaßnahmen sind beispielsweise Vorgänge zur Datensicherung, Protokollierung von Systemaktivitäten und eine Zugangskontrolle zum Serverraum zu implementieren. Da die technischen Schutzmaßnahmen für das Personalaktensystem dem Stand der Technik zu entsprechen haben, ist es erforderlich, die Maßnahmen in zeitlichen Intervallen anzupassen oder neue einzuführen.



Auch eine Zugangskontrolle zum Serverraum kann zu den Sicherheitsmaßnahmen gehören.

2. PRIVACY BY DEFAULT UND PRIVACY BY DESIGN

Bei der Auswahl der Software zur Personalaktenführung sind auch die Grundsätze „privacy by design“ und „privacy by default“ aus Art. 25 DSGVO zu berücksichtigen. Hiernach sollte ein Personalaktensystem verwendet werden, das eine breite Palette an datenschutzfreundlichen Voreinstellungen anbietet. Dazu gehören unter anderem die Festlegung von Zugriffsberechtigungen einzelner Personen und die Definition von Zugriffsarten (z.B. lesen, schreiben, verändern), die den Befugnissen in der Behördenorganisation entsprechen. Ebenso sollte die Option bestehen, Zeitintervalle einzurichten, die mit den gesetzlichen Pflichten zur Aufbewahrung, Archivierung und Löschung korrespondieren.

3. DURCHFÜHRUNG EINER RISIKOANALYSE ZUR DATENSCHUTZFOLGENABSCHÄTZUNG

Vor der Einführung der digitalen Personalakte ist zu überprüfen, ob die Notwendigkeit besteht, gemäß Art. 35 DSGVO eine Datenschutzfolgenabschätzung durchzuführen. Hierbei wird im Grundsatz analysiert, welche (hohen) Risiken für die Rechte und Freiheiten der Beamt:innen und Mitarbeiter:innen bestehen und welche Maßnahmen zu implementieren sind, um diese Risiken zu minimieren, sodass die Datenverarbeitung insgesamt sicher durchgeführt werden kann.

4. UNTERRICHTUNG DER BETROFFENEN BEAMT:INNEN UND MITARBEITER:INNEN

Daneben sind die Beamt:innen und Mitarbeiter:innen, deren personenbezogene Daten in der digitalen Personalakte gespeichert werden, nach Maßgabe von Art. 13, 14 DSGVO über den Umfang der Datenverarbeitung zu informieren. Sie sind insbesondere darüber zu unterrichten, welche Daten wie lange in der Personalakte gespeichert werden und zu welchem Zweck die Verarbeitung erfolgt.

5. FÜHRUNG VON NACHWEISEN ZUR WAHRUNG DER RECHENSCHAFTSPFLICHT

Die öffentliche Verwaltung muss nach der in Art. 5 Abs. 2 DSGVO geregelten Rechenschaftspflicht gegenüber der zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörde jederzeit nachweisen können, dass sie bei der Verarbeitung von Personalaktendaten die Vorgaben der DSGVO einhält. In diesem Zusammenhang sind die Erstellung und verbindliche Einführung von internen Datenschutzrichtlinien, Berechtigungs- und Löschkonzepten von Bedeutung. Daher sollte bei der Auswahl einer geeigneten Software zur Personalaktenführung darauf geachtet werden, dass diese auch Funktionen zur Dokumentation und Nachweisverwaltung enthält.

Die Auswahl einer geeigneten Software zu Personalaktenführung mit Funktionen zur Dokumentation und Nachweisverwaltung erleichtert die Umsetzung der DSGVO.



5. Ersetzendes Scannen und Vernichtung von Papierakten in öffentlichen Verwaltungen

Im Allgemeinen wird unter dem ersetzenden Scannen die Digitalisierung von Papierdokumenten mit anschließender Vernichtung verstanden. Da eine Vielzahl von papiergebundenen Personalakten eingescannt werden muss, stellt dies für die öffentlichen Verwaltungen in der Praxis eine große Herausforderung dar. Während private Unternehmen die Personalakten der Beschäftigten von externen Dienstleistern einscannen lassen, bleibt dieser zeit- und kosteneffiziente Weg den öffentlichen Verwaltungen zum Teil wegen reformbedürftiger Spezialgesetze versperrt.

A. EXTERNER SCAN-DIENSTLEISTER OHNE ZUGANGSBERECHTIGUNG ZU PERSONALAKTENDATEN VON BUNDESBEAMT:INNEN

Für Bundesbehörden gilt nach § 107 BBG, dass nur Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung Zugang zu den Personalakten von Beamt:innen haben dürfen. Von diesem beschränkten Personenkreis sind private Unternehmen, die sich auf das Einscannen von papiergebundenen Personalakten spezialisiert haben, ausgeschlossen. Es wäre demnach unzulässig, einen externen Dienstleister mit der Aufgabe zu betrauen.



Mit dem Scannen von sensiblen Dokumenten dürfen nur eingeschränkte Personengruppen beauftragt werden.

B. FÖDERALER FLICKENTEPPICH BEI DER ZUGANGSBERECHTIGUNG EXTERNER SCAN-DIENSTLEISTER

Da dieser Umstand einen erheblichen Mehraufwand für die öffentliche Verwaltung bedeutet und den Digitalisierungsprozess verlangsamen würde, haben einzelne Bundesländer reagiert und die Auftragsverarbeitung durch Scan-Dienstleister gesetzlich reguliert.⁷ In diesen Bundesländern haben die öffentlichen Verwaltungen darzulegen, dass es ohne die Beauftragung eines externen Scan-Dienstleisters zu Störungen im Geschäftsablauf kommen würde oder dieser die angebotenen Aufgaben in erheblichem Maße kostengünstiger erledigen kann. Daneben ist der externe Dienstleister unter anderem auf das Datengeheimnis zu verpflichten und regelmäßig zu kontrollieren.

⁷ § 85a Abs. Abs.3 LBG (Baden-Württemberg); Art. 108 Abs. 3 BayBG (Bayern); § 85 Abs. 11 BremBG (Bremen); § 89 Abs. 2 HmbBG (Hamburg); § 86 Abs. 3 HBG (Hessen); § 88 Abs. 2 LBG M-V (Mecklenburg-Vorpommern); § 92a Abs. 1 NBG (Niedersachsen); § 91a Abs. 1 LBG NRW (Nordrhein-Westfalen); § 99a Abs. 1 SBG (Saarland); § 89a Abs. 1 LBG (Schleswig-Holstein); § 80 Abs. 2 ThürBG (Thüringen).

Existiert in den Landesgesetzen hingegen keine vergleichbare Ausnahmeregelung, bieten sich für die öffentlichen Verwaltungen kaum Möglichkeiten, externe Scan-Dienstleister zu beauftragen, um papiergebundene Personalakten von Beamt:innen digitalisieren zu lassen.⁸ In diesem Fall kommt nur eine verwaltungsinterne Lösung in Frage, und das manipulationssichere Scannen und Signieren von Personalakten liegt ausschließlich in der Verantwortung der Beschäftigten der Personalabteilung oder beauftragter öffentlicher Stellen.

C. ABSCHLUSS EINES AUFTRAGSVERARBEITUNGSVERTRAGS MIT PRIVATEN SCAN-DIENSTLEISTERN

Hierbei sind die datenschutzrechtlichen Vorgaben zur Auftragsverarbeitung zu beachten, wie sie sich aus Art. 28 DSGVO ergeben. Danach hat die verantwortliche Behörde einen Vertrag über die Auftragsverarbeitung mit dem externen Dienstleister abzuschließen. In diesem ist sicherzustellen, dass die Verwaltung trotz Auslagerung die „Herrin der Verarbeitung“ bleibt und der Dienstleister als „verlängerter Arm“ der Verwaltung an die Weisung der jeweiligen Behörde gebunden ist. Zur Vermeidung unnötiger Haftungsrisiken hat die öffentliche Verwaltung gegenüber dem externen Dienstleister darauf hinzuwirken, dass dieser seine unternehmensintern verankerten organisatorischen und technischen Maßnahmen offenlegt. So kann überprüft werden, ob diese zum Schutz der übergebenen Personalaktendaten geeignet sind, da die öffentliche Verwaltung und der Auftragsverarbeiter nach außen hin als Gesamtschuldner auftreten.

Diese Ausführungen lassen sich im Grundsatz auch auf die Löschung von papiergebundenen Personalakten, die wegen ihrer Digitalisierung nicht mehr benötigt werden, übertragen. Sofern es das jeweilige Landesbeamtengesetz zulässt und gesetzliche Beweiswahrhaltungsregeln sowie das Recht auf Rückgabe des Originals dem nicht entgegenstehen, kann zur Löschung ein Aktenvernichtungsunternehmen beauftragt werden. Hierbei ist zu beachten, dass die papiergebundenen Personalakten vollständig und nicht reproduzierbar zerstört werden, wie durch DIN 66399 vorgegeben.

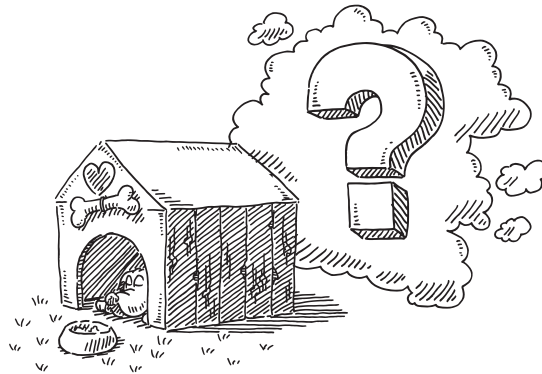


Für die vollständige, nicht reproduzierbare Löschung papiergebundener Personalakten kann ein Aktenvernichtungsunternehmen beauftragt werden.

⁸ § 84 Abs. 4 LBG (Berlin); § 94 Abs. 5, 6 LBG (Brandenburg); § 91 Abs. 2 LBG (Rheinland-Pfalz); § 117 Abs. 3 SächsBG (Sachsen); § 84 Abs. 3 LBG LSA (Sachsen-Anhalt).

6. Risiken von Cloud-Lösungen

Unabhängig davon, inwieweit es die Bundes- und Landesbeamten-gesetze den externen Dienstleistern öffentlicher Verwaltungen erlauben, auf Personalaktendaten zuzugreifen, empfiehlt es sich, diese auf Grund ihrer Sensibilität auf behördeneigenen Servern zu speichern (on premise). Bei externen Dienstleistern besteht die Gefahr, dass Server an unterschiedlichen Standorten außerhalb Deutschlands für die Speicherung genutzt werden. Diese könnten Gegenstand von Offenbarungspflichten und Ermittlungsbefugnissen eines Staates werden.⁹ Ein entsprechendes Risiko besteht bei einer Speicherung von Personalaktendaten auf behördeneigenen Servern nicht.



7. Digitale Personalakte in der Kirche – Tradition trifft modernes Personalmanagement

Die katholische und evangelische Kirche haben ebenfalls den Nutzen digitaler Personalakten erkannt und setzen diese vermehrt im Umgang mit Daten von Mitarbeiter:innen ein. In regulatorischer Hinsicht ist dabei zu beachten, dass die Vorgaben der DSGVO nicht unmittelbar Anwendung finden, sondern die bereichsspezifischen Datenschutzgesetze der katholischen und evangelischen Kirche.¹⁰ Diese erlauben die Umstellung auf die digitale Personalakte, ohne dass eine Zustimmung der Mitarbeiter:innen erforderlich ist.¹¹ Trotz des Bestehens eigenständiger Datenschutzgesetze der Kirchen sind diese Gesetze an die DSGVO angelehnt, sodass bei der Einführung der digitalen Personalakte dieselben Grundsätze zu beachten sind wie für öffentliche Verwaltungen.



Bei der Einführung der digitalen Personalakte gelten für die Kirchen dieselben Grundsätze wie für die öffentlichen Verwaltungen.

⁹ Vgl. Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Cloud-Fahrplan für die öffentliche Verwaltung, April 2014, S. 7, <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Cloud-Fahrplan+%C3%B6ffentliche+Verwaltung>.

¹⁰ Einrichtungen der evangelischen Kirche unterliegen dem „Kirchengesetz über den Datenschutz der Evangelischen Kirche in Deutschland“ (DSG-EKD), Einrichtungen der katholischen Kirche dem „Gesetz über den Kirchlichen Datenschutz“ (KDG).

¹¹ Siehe § 49 Abs. 1 DSG-EKD; § 53 Abs. 1 KDG.

8. *Checkliste für die gesetzeskonforme Umsetzung von digitalen Personalakten in öffentlichen Verwaltungen*

Bei der Einführung der digitalen Personalakte ergibt sich eine Vielzahl gesetzlicher, organisatorischer und technischer Fragestellungen. Die nachfolgende Checkliste kann nicht sämtliche Aspekte abdecken. Sie dient lediglich als Orientierungshilfe und hebt zudem einzelne Punkte hervor, die für die gesetzeskonforme Umsetzung der digitalen Personalakte in öffentlichen Verwaltungen relevant sind.



Wenn Sie die digitale Personalakte einführen wollen, klopfen Sie zunächst die Rechtssicherheit ab. Die Gliederung in 3 Phasen hilft dabei.

(1) INITIALISIERUNGSPHASE

- Entscheidungsfindung, ob und wann eine digitale Personalakte eingeführt werden soll
- Erstellung eines Zeitplans
- Einbeziehung von Fachpersonal (u.a. Personalabteilung, Personalvertretung, IT-Abteilung, Datenschutzbeauftragte:r)

(2) VORBEREITUNGSPHASE

- Prüfung gesetzlicher Anforderungen
 - » Durchführung einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
 - » Beurteilung anhand einschlägiger Bundes- oder Landesbeamtengesetze, ob ein externer Scan-Dienstleister aus dem privaten Bereich beauftragt werden darf
 - » Abschluss einer Dienstvereinbarung mit dem Personalrat, sofern die Einführung der digitalen Personalakte nicht abschließend gesetzlich oder tarifvertraglich geregelt ist
 - » Unterrichtung der Beamt:innen und Mitarbeiter:innen über die Einführung der digitalen Personalakte
 - » Beachtung arbeits- und datenschutzrechtlicher Grundsätze schon bei der Auswahl der Personalmanagementsoftware, insbesondere „privacy by design“ und „privacy by default“
 - » Ggf. Durchführung einer Datenschutzfolgenabschätzung
- Aufstellung angemessener organisatorischer und technischer Maßnahmen
 - » Personalaktenstruktur mit einschlägigen Dokumententypen errichten, z.B. Besoldung, Urlaub, Dienstunfälle etc.
 - » Berechtigungen für den Zugriff auf die Personalakte definieren
 - » Löschkonzept erstellen, insbesondere Aufbewahrungsfristen berücksichtigen

- » Anfertigen eines Scan-Verfahrens nach Maßgabe von TR-RESISCAN
- » Auswahl eines externen Scan-Dienstleisters oder Kontaktaufnahme zur zuständigen öffentlichen Stelle
- » Erstellen eines Datensicherheitskonzepts (Firewall, Virenschanner, Backup-Plan, Verschlüsselungstechnik etc.)
- » Auswahl von Dokumententypen, die mit Hinblick auf ihren Beweiswert im Anschluss an die Digitalisierung vernichtet werden können

(3) UMSETZUNGSPHASE

- Implementierung des ausgewählten Personalmanagementsystems
- Festlegung geeigneter Schlagworte für die Dokumentensuche
- Einrichten einer Verfahrensdokumentation zur Revisionssicherheit
- Beauftragung des ausgewählten externen Scan-Dienstleisters und Abschluss eines Auftragsverarbeitungsvertrags (falls zulässig)
- Schulung von Mitarbeiter:innen des Personalwesens zum datenschutzkonformen Umgang mit digitalisierten Personalakten



FAZIT

Brücken bauen und mutig überqueren

Vertraulichkeit wahren und zugleich Transparenz schaffen; Papierformate löschen oder doch gegebenenfalls archivieren; den ortsunabhängigen Zugriff ermöglichen, aber gern auf einem lokalen Server; Datensicherheit und Datenschutz im Fokus behalten ... Einmal die rechtliche Landschaft genauer ins Blickfeld zu rücken lohnt sich. Es zeigt sich: Die gesetzeskonforme Umsetzung der digitalen Personalakte verlangt diverse Brückenschläge. Die Vorgaben sind in besonderem Maße geprägt vom Thema Sicherheit. Der einfache Grund: Die Daten sind in mehrfacher Hinsicht hochsensibel. Immerhin hängt der Werdegang von Mitarbeiter:innen und Beamt:innen einer Organisation oder Behörde wesentlich davon ab. Damit ist jede einzelne digitale Personalakte buchstäblich zukunftsrelevant. Die umfassende Informationspflicht einerseits und die besondere Beachtung von Sicherheitsvorkehrungen andererseits erscheinen da maßvoll, richtig und nachvollziehbar.

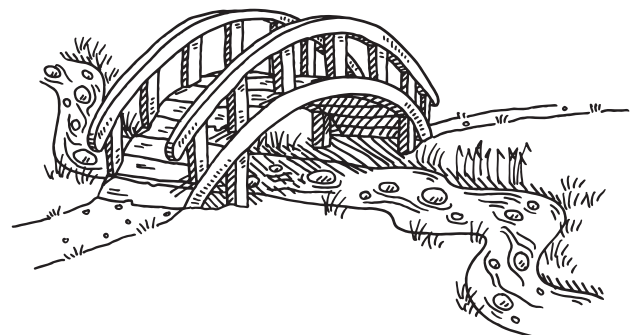
Allein die Vielzahl der gesetzlichen Auflagen lässt die Umstellung auf die digitale Personalakte jedoch sehr komplex erscheinen. Die erhebliche Anzahl organisatorischer und technischer Anforderungen kommt noch erschwerend hinzu. Das schreckt zunächst ab. Sind die Themen aber einmal identifiziert, sortiert und analysiert, wird deutlich: Die Einführung ist nicht nur machbar, sondern sinnvoll und absolut lohnenswert. Für eine erfolgreiche Implementierung der digitalen Personalakte ist es aber wichtig, den Boden mit viel Umsicht zu bestellen. Nur so kann – metaphorisch gesprochen – die neue Saat erfolgreich aufgehen und Ihre Einrichtung tatsächlich Zeit- und Kosteneinsparungen ernten.

Nutzen Sie unser exklusives Expertisepapier als ersten Schritt zur Erarbeitung eines Maßnahmenplans. Gern unterstützen wir Sie darüber hinaus mit konkreten Lösungsvorschlägen zur Digitalisierung Ihres Personalwesens. Nehmen Sie Kontakt zu uns auf, oder informieren Sie sich direkt unter

www.mach.de/de/loesungen/digitales-personalwesen



Persönliche Daten, gesammelt in einer Akte, sind in besonderem Maße schützenswert, da der berufliche Weg und Werdegang davon abhängen kann.



Über die MACH AG

Digitalisierung von Papier-Akten, mehr Transparenz im Finanzhaushalt oder moderne Personalprozesse: Wir unterstützen öffentliche Verwaltungen seit über 30 Jahren bei Digitalisierungsvorhaben. Mit Expertise und eigener Software stärken wir nachhaltig unsere Kunden – und damit Deutschland. Mehr als 100.000 Nutzer:innen in Bundes- und Landesbehörden, Kommunen, Kirchenverwaltungen, Lehr- und Forschungseinrichtungen sowie Nicht-Regierungsorganisationen vertrauen heute auf unsere Lösungen. Dabei profitieren die Einrichtungen von unserem ganzheitlichen Ansatz. Denn Software, Beratung und Betrieb kommen bei MACH aus einer Hand. Unser Anspruch: digital denken, menschlich handeln. *So macht Verwaltung Zukunft.*

MACH Personal

Die Anforderungen an Kommunen, Hochschulen, Kulturbetriebe und Länder steigen. In der gesamten öffentlichen Verwaltung gilt es, den demografischen Wandel zu meistern und sich als attraktiver Arbeitgeber zu präsentieren. Wichtige Indikatoren für die Zukunftsfähigkeit: moderne Prozesse und digitale Tools. MACH Personal bietet eine umfassende, modulare Lösung, zugeschnitten auf die spezifischen Anforderungen der öffentlichen Verwaltung. Im Zentrum des integrierten MACH Personalmanagements steht die digitale Personalakte.

Sprechen Sie mit uns über Ihre Themen!

mailbox@mach.de | www.mach.de | Tel. 0451 / 70 64 70



Folgen Sie uns auf Twitter, LinkedIn, YouTube, Instagram, Xing oder auf Facebook