

## **Datenschutzrechtliche Hinweise zur Einführung der elektronischen Personalakte im öffentlichen Dienst in Niedersachsen**

### **I. Rechtsgrundlagen**

Gemäß § 88 Abs. 2 S. 2 Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG), bei nicht beamteten Beschäftigten i. V. m. § 24 Abs. 1 Niedersächsisches Datenschutzgesetz (NDSG), ist die elektronische Führung der Personalakte (s. § 50 Beamtenstatusgesetz - BeamtStG -) in Teilen oder vollständig zulässig. Sofern die Personalakte teilweise in Schriftform (Papierakte) und teilweise elektronisch geführt wird, ist nach § 88 Abs. 3 S. 5 NBG in die Grundakte ein vollständiges Verzeichnis aller Teil- und Nebenakten aufzunehmen (datenschutzrechtliches Transparenzgebot, Eindeutigkeit).

Bei der automatisierten Verarbeitung von Personalakten sind die in § 95 NBG genannten einschränkenden Regelungen zu beachten. Im Übrigen gelten über den Verweis in § 88 Abs. 1 S. 2 NBG die Bestimmungen des NDSG.

In die elektronische Personalakte darf - ebenso wie in die Papierakte - alles aufgenommen werden, was mit dem Dienstverhältnis der Betroffenen in einem **unmittelbaren inneren Zusammenhang** steht (z. B. Personalverfügungen, Urlaubsanträge oder Krankmeldungen, s. § 50 S. 2 Beamtenstatusgesetz).

Nach § 88 Abs. 2 und 3 NBG

- dürfen andere Unterlagen nicht in die automatisierte Personalakte aufgenommen werden (datenschutzrechtliche Gebot der Datensparsamkeit und Datenvermeidung);
- sind Unterlagen, die besonderen, von der Person und dem Dienstverhältnis sachlich zu trennenden Zwecken dienen, sowie Prüfungs-, Sicherheits- und Kindergeldakten, nicht Bestandteil der Personalakte (Zweckbindung);
- kann die Personalakte nach sachlichen Gesichtspunkten in Grundakte und Teilakten gegliedert werden;
- dürfen Nebenakten nur unter den in § 88 Abs. 3 S. 3 NBG genannten Voraussetzungen geführt werden.

Die in diesem Zusammenhang verarbeiteten personenbezogenen Daten der Beschäftigten zählen zu den besonders vertraulich zu handhabenden Personalaktendaten (s. § 50 S. 2 BeamtStG, Verwaltungsvorschriften zu § 101 a. F.

Niedersächsisches Beamtengesetz - VV zum NBG -, Gem. RdErl. d. MI, d. StK u. d. übr. Min. v. 25.11.1992, unbefristet gültig).

Bei der Verarbeitung dieser Daten sind die fachbereichsspezifischen Regelungen des § 50 BeamtStG sowie der §§ 88 ff NBG ggf. i. V. m. § 24 Abs. 1 NDSG zu beachten.

## **II. Anforderungen bei der Umstellung auf elektronische Personalakten**

a) Personalakten sind gemäß § 50 S. 3 BeamtStG vertraulich zu behandeln und vor unbefugter Einsicht zu schützen. Für die Gewährleistung der Vertraulichkeit ist neben der Regelung des § 88 Abs. 4 S. 1 NBG (Zugangsbeschränkung), § 7 NDSG i. V. m. § 88 Abs. 1 S. 2 NBG zu beachten, wonach öffentliche Stellen die technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen haben, die erforderlich sind, um eine den Vorschriften des NDSG entsprechende Verarbeitung personenbezogener Daten sicherzustellen.

aa) Das (manipulationssichere) Scannen und Signieren der Personalakten sowie die Digitalisierung neuer Vorgänge ist ausschließlich durch Beschäftigte der Personalstelle oder von mit der Wahrnehmung der Bearbeitung von Personalangelegenheiten beauftragter (öffentlicher) Stellen zulässig (vollständige Sichtprüfung durch Fachpersonal erforderlich, z. B. für die Entscheidung, was zählt zum scan-relevanten Schriftgut). Ein Outsourcing dieser Aufgabe an private Dritte (nicht öffentlicher Bereich) ist unzulässig (die Regelungen zur Auftragsdatenverarbeitung finden hier keine Anwendung!).

Bei der Übertragung in elektronische Dokumente sollte entsprechend der Regelung in § 7 S. 2 des E-Government-Gesetzes (EGovG) des Bundes nach dem Stand der Technik sichergestellt werden, dass die elektronischen Dokumente mit den Papierdokumenten bildlich und inhaltlich übereinstimmen, wenn sie lesbar gemacht werden (s. a. § 1 S. 2 EGovG). Die elektronische Akte muss ihrem Inhalt nach der herkömmlichen Papierakte entsprechen.

Es bedarf vorheriger Festlegungen zum Scan-Verfahren, z. B. welche Maßnahmen zu treffen sind, wenn während des Scan-Prozesses Original-Personalaktendaten beschädigt oder zerstört werden oder wenn ein Original-Dokument bei der Umstellungsphase verloren geht und wie dies zu dokumentieren ist. Auf die Technische Richtlinie zum rechtssicheren ersetzenden Scannen (TR-RESISCAN) des Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) sowie auf die Rechtsprechung (Urteil Verwaltungsgericht Wiesbaden, s. u.) wird verwiesen.

ab) Bis zur rechtlichen Klärung der derzeit umstrittenen Frage der Gewährleistung der Beweiskraft elektronisch gespeicherter Urkunden (Stichwort „Integrität“ und „Beweissicherheit eines Dokumentes“, s. § 126a Bürgerliches Gesetzbuch, § 371a Zivilprozessordnung), sind die Originalurkunden weiterhin in einer Papierakte aufzuheben.

- ac) Soweit die elektronisch geführte Personalakte die Papierakte ersetzt, ist aus datenschutzrechtlicher Sicht jedes gespeicherte elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz zu versehen. Die Signierung mit einem Pseudonym, das die Identifizierung der Person des Signaturschlüsselinhabers nicht ermöglicht, ist nicht zulässig. Der Zugang sollte – ebenso wie beim Haushaltswirtschaftssystem des Landes Niedersachsen festgelegt – nur mit qualifizierter Signaturcard zulässig sein.
  - ad) Es bedarf gesicherter Datenträger und der Verschlüsselung besonders sensibler Daten (z. B. Disziplinarvorgänge) sowie gesicherter Übertragungswege. Ist die Langzeitarchivierung der elektronischen Personalakte gesichert?
  - ae) Zur Regulierung der Zugriffsberechtigungen auf den Aktenbestand ist ein sog. Rollen- und Zugriffsberechtigungskonzept zu erstellen. Es bedarf der reversionssicheren Dokumentation der Berechtigungen sowie der Verpflichtung zur Protokollierung der lesenden, schreibenden und verändernden Zugriffe auf die Personalakte und allgemeiner Vorgaben zur Auswertung der Protokolle aus Sicherheitszwecken.
- b) Personalaktendaten (Achtung: Hierzu zählen nicht Name, Vorname, Zeiterfassungs- und Bewerberdaten!) dürfen gemäß § 50 S. 4 BeamStG, §§ 88 ff NBG, ggf. i. V. m. § 24 Abs. 1 NDSG nur für Zwecke der Personalverwaltung oder der Personalverwaltung verwendet werden, es sei denn, die Betroffenen willigen in die anderweitige Verwendung ein.
- ba) Eine Verknüpfung dieser Daten mit anderen Verfahren oder Datenbeständen (Stichwort „Abschottungsgebot“) oder eine unzulässige Kontrolle durch Unbefugte via Volltextsuche ist daher grundsätzlich unzulässig, als Ausnahmeregelung ist der in § 95 Abs. 1 NBG geregelte Datenabruf zu beachten. Such- und Auswertungsfunktionen sind auf den für die Erfüllung der fachlichen Sachbearbeitung erforderlichen Umfang zu begrenzen.
  - bb) Bei der Verarbeitung von Beihilfedaten oder sonstiger Gesundheitsdaten sind spezialgesetzliche Regelungen sowie die §§ 45 Abs. 2 S. 2 , 89 und 95 Abs. 2 und 3 NBG zu beachten.
- c) Eine elektronische Akte muss dieselben Anforderungen an die Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit erfüllen, wie eine Papierakte (Dokumentation).
  - d) Eine parallele oder doppelte Aktenführung ist im Hinblick auf das datenschutzrechtliche Gebot der Datensparsamkeit und Datenvermeidung zu vermeiden (Ausnahme: Aufbewahrung von Urkunden, s. o.).

- e) Grundsätzlich ist eine Verarbeitung sog. „Echtdaten“ zu Testzwecken unzulässig, da regelmäßig Tests auch mit zu diesem Zweck generierten fiktiven Daten möglich sind. Sollte ausnahmsweise ein abschließender Test eines neuen Systems im Rahmen der Systementwicklung die Verarbeitung personenbezogener Daten erforderlich machen, ist zu beachten, dass dies einen Verarbeitungszweck darstellt, der regelmäßig nicht durch eine entsprechende Erlaubnisvorschrift normiert ist und daher der Einwilligung des Betroffenen bedarf. Echtdaten sind erst bei fertig entwickelten und ausgetesteten Systemen zu verwenden.
- f) Die Umstellung auf eine elektronische Personalaktenführung darf nicht zu einer Einschränkung der in § 91 NBG geregelten Auskunfts- und Einsichtsrechte der Betroffenen führen.
- g) Gemäß § 95 Abs. 5 S. 1 NBG sind bei erstmaliger (automatisierter) Speicherung der Personalaktendaten der oder dem Betroffenen die Art der über sie oder ihn gespeicherten Daten mitzuteilen, bei wesentlichen Änderungen ist sie oder er zu benachrichtigen. In Bezug auf das datenschutzrechtliche „Transparenzgebot“ und das Korrekturrecht der Betroffenen (Stichwort „Intervenierbarkeit“), empfehle ich z. B. Ausdruck und Weiterleitung des „Personalbogens“ an die Betroffenen zwecks Kontrolle der eingegebenen Daten. Zudem sind die Betroffenen gemäß § 95 Abs. 5 S. 2 NBG über das eingesetzte automatisierte Verfahren etc. zu informieren.
- h) Die automatisierte Verarbeitung der besonders schutzwürdigen und sensibel zu handhabenden Personalaktendaten unterliegt besonderen Risiken. Es bedarf insofern der Festlegung besonderer Schutzmaßnahmen. Die Einführung der elektronischen Personalakte bedarf daher immer der Vorabkontrolle der behördlichen Datenschutzbeauftragten (§ 8a Abs. 2 S. 4, Abs. 3 S. 3, § 7 Abs. 3 NDSG).
- i) Die Einführung der elektronischen Personalakte unterliegt der Mitbestimmung durch den Personalrat (§ 67 Abs. 1 Nr. 2 Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz - NPersVG -). Zwecks Festlegung von zulässigen Kontrollen oder Auswertungen empfehle ich den Abschluss einer Dienstvereinbarung nach dem NPersVG.

### **III. Rechtsprechung**

- Bundesarbeitsgericht (BAG), Urteil vom 12.09.2006 - 9 AZR 271/06 - betreff Vertraulichkeitsschutz sensibler Daten in der Personalakte
- Oberverwaltungsgericht (OVG) Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 05.04.2016 - 1 B 203/16 – betreff Umwandlung einer Papierpersonalakte in eine rein elektronische Personalakte, geplante Vernichtung der Papierakte

- OVG Schleswig, Beschluss vom 27.07.2016 – 2 MB 11/16 – „Digitalisierung von Personalakten durch privaten Dienstleister im öffentlichen Bereich unzulässig“
- Verwaltungsgericht (VG) Wiesbaden, Urteil vom 28.02.2014 - 6 K 152/14.WI.A - betreff Anforderungen an die elektronische Aktenführung
- VG Wiesbaden, Urteil vom 20.01.2015 – 6 K 1567/14. WI, Anforderungen an Umgang mit elektronischen Dokumenten

#### **IV. Tätigkeitsberichte (TB)**

- 21. TB des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) Nrn. 14.2 und 14.3, 23. TB Nrn. 5.5 und 12.3, 24. TB Nrn. 13.2 und 13.3 betreff elektronische Personalaktenführung und automatisierte Personaldatenverarbeitung, 25. TB Ziffer 23 Nr. 5 betreff Entwicklungen bei der elektronischen Personalakte

#### **V. Veröffentlichungen**

Weitere Informationen und Hinweise u. a. zu den o. g. Rechtsvorschriften oder zur Rechtsprechung finden Sie auf meiner Homepage ([www.lfd.niedersachsen.de](http://www.lfd.niedersachsen.de)), z. B. unter der Rubrik „Themen/Personaldatenschutz“.

Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen  
 Prinzenstraße 5  
 30159 Hannover  
 Telefon 0511 120-4500  
 Fax 0511 120-4599  
 Ihre Ansprechpartner:  
 E-Mail an [poststelle@lfd.niedersachsen.de](mailto:poststelle@lfd.niedersachsen.de) schreiben

Stand: 07. November 2016