

Sven Kunzmann

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

Diplomarbeit

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



“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
§§	Paragrafen
€	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	Bundesangestellentarifvertrag
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 Microsoft 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-Systems¹ 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 Personalscheidungen 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. Gleichmaßen 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 GG³ 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.

2.2 Personalaktenbegriff

Der Personalaktenbegriff unterscheidet sich im formellen und materiellen Sinne.¹¹ Bestimmte Unterlagen, auch Sachakten* genannt, müssen außerdem getrennt von der Personalakte geführt werden (vgl. § 113 Abs. 1 S. 4 LBG).

Der Personalaktenbegriff ist im Arbeitnehmerbereich gesetzlich nicht definiert.¹² Das BAG unterscheidet in Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerwG aber ebenso zwischen dem formellen und dem materiellen Personalaktenbegriff.¹³ Die Vorschriften des Beamtenrechts finden demnach entsprechende Anwendung für die Beschäftigten¹⁴ des öffentlichen Dienstes.¹⁵

2.2.1 Materieller

Der materiellrechtliche Personalaktenbegriff umfasst alle schriftlichen Aufzeichnungen, die sich mit der Person eines bestimmten Bediensteten befassen. Hierzu gehören auch Unterlagen, welche die Entwicklung des Dienstverhältnisses betreffen.¹⁶

Das Beamtenrecht kennt eine materielle Begriffsdefinition, die auf den Inhalt der Personalakte abstellt (vgl. BVerwGE 67, 300). Hiernach versteht man unter der Personalakte eine Sammlung von Personalunterlagen und dienstlichen Beurteilungen, sowie Vorgänge, die den Inhalt des Dienstverhältnisses insgesamt oder einzelner aus ihm fließender Rechte und Pflichten bestimmen oder verändern; des Weiteren Unterlagen, aus denen die Art und Weise zu ersehen ist, in der die jeweilige Entscheidung vorbereitet worden ist, oder die Aufschluss über die Gesichtspunkte und Erwägungen geben, die für die einzelne das Dienstverhältnis berührende

¹¹ Vgl. [Kessler1997], S. 8.

¹² Vgl. [SchallHeupel2007], Rn. 63.

¹³ Vgl. [Kammerer2001], Rn. 94.

¹⁴ *Beschäftigte i. S. v. § 1 Abs. 1 TVöD.*

¹⁵ Vgl. [Graz2004], S. 9.

¹⁶ Vgl. [BoltenPulte2002], S. 18.

Maßnahme oder dafür, dass sie unterblieben ist, maßgebend waren (vgl. Nr. 1.1 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g).¹⁷

Ferner kommt es nicht darauf an, ob eine Akte formal als Personalakte bezeichnet wird, entscheidend ist ihr Inhalt (vgl. BVerwGE 35, 255 und 36, 134; 32, 135).¹⁸

2.2.2 Formeller

Die Personalakte im formellen Sinne umfasst die Anwendung formeller Kriterien im Hinblick auf die förmliche Aktenanlage, Behandlung, Registrierung und Aufbewahrung der Personalunterlagen.¹⁹

Sie bezeichnet alle in Ordnern, Heftern, Aktendeckeln und sonstigen Blattsammlungen untergebrachte, chronologisch oder alphabetische geordnete, ggf. nach Untergruppen (Grund- und Teilakten) gegliederte Sammlungen, wie sie einheitlich im öffentlichen Dienst angelegt und als solche gekennzeichnet wird.²⁰

2.2.3 Abgrenzung zur Sachakte

Sachakten enthalten alle Unterlagen, die nicht unter den materiellen oder formellen Personalaktenbegriff gefasst werden können,²¹ also Vorgänge, die nicht in einem inneren Zusammenhang mit dem konkreten Dienstverhältnis stehen, sondern anderen sachlich zu trennenden Zwecken dienen (vgl. Nr. 1.5 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g).

Sachakten sind keine Bestandteile der Personalakte, für sie besteht kein Einsichts- und Auskunftsrecht.²²

¹⁷ Vgl. hierzu auch BVerwGE 67, 300.

¹⁸ Vgl. [DürrDürr2003], S. 76.

¹⁹ Vgl. [Fürst et al. 2008], § 90, B, Rn. 3.

²⁰ Vgl. [Küttner2006], S. 1928, Rn. 3.

²¹ Vgl. [Kessler1997], S. 10.

²² Siehe hierzu auch 2.5, *Einsichtnahme und Auskunft*.

Zu den Sachakten gehören (vgl. Nr. 1.6 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g):

➤ Prüfungsakten

Hierunter fallen alle Unterlagen über einzelne Prüfungsleistungen (z. B. Klausuren) einschließlich ihrer Bewertung.²³ Ausgenommen hiervon sind Prüfungszeugnisse (vgl. Nr. 1.6 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g).

➤ Sicherheitsakten

Das Ergebnis einer Sicherheitsprüfung* nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz ist Bestandteil der Personalakte. Nicht jedoch Unterlagen, die ausschließlich bei dem Geheimschutzbeauftragten* als Sachakten geführt werden.²⁴

➤ Kindergeldakten

Sie dürfen wegen ihrer tatbestandsmäßigen Verknüpfung mit Besoldungs- und Versorgungsakten verbunden geführt werden. Allerdings müssen sie von der übrigen Personalakte getrennt sein (z. B. durch Registeraufteilung) und von einer von der Personalverwaltung getrennten Organisationseinheit verarbeitet werden (vgl. 1.5 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g).

➤ Untersuchungsunterlagen des ärztlichen Dienstes des Dienstherrn

Unberührt bleiben hierbei die für die Personalakte bestimmten Zeugnisse und Stellungnahmen, die der Vorbereitung einer dienstrechtlichen Entscheidung dienen.²⁵

➤ Prozessakten

➤ Besetzungsvorgänge

➤ Unterlagen der Personalvertretung und des Landespersonalausschusses

➤ Vorgänge der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach den Laufbahnvorschriften

➤ Vorgänge über die Personalplanung, Stellenausschreibungen, Ausleseverfahren, Stellenbewertungen, Geschäftsverteilung

²³ Vgl. [Kessler1997], S. 10.

²⁴ Vgl. [Kessler1997], S. 11.

²⁵ Vgl. [Bergauer1996], S. 22.

Wie oben festgestellt, können Sachakten auch Personaldaten enthalten. Es gibt also eine gewisse Schnittmenge zwischen dem Inhalt der Sachakten und dem der Personalakten.

Auch Sachakten unterliegen dem Datenschutz. Für Sie gelten i. d. R. spezielle Vorschriften, welche die jeweiligen Bereiche betreffen (z. B. Sozialdatenschutz, Steuergeheimnis, ärztliche Schweigepflicht), aber auch die allgemeinen Regelungen aus dem LDSG.²⁶

²⁶ Vgl. [Wenz2007], S. 20.

2.3 Grundsätze der Personalaktenführung

Die folgenden Grundsätze der Personalaktenführung gelten für die Beamten und Arbeitnehmer in gleichem Maße (s. o.). Aus Vereinfachungsgründen werden die Grundsätze daher aus der Sicht des Beamtenrechts dargestellt.

2.3.1 Vollständigkeit und Kontinuität

Der Grundsatz der Vollständigkeit bezieht sich auf den materiellen Personalaktenbegriff und die Führung der Personalakte. Die Vollständigkeit der Personalakte ist dann gegeben, wenn sie aus allen den Beamten betreffenden Vorgängen* gebildet wird;²⁷ d. h. eine chronologische und vollständige Sammlung von Schriftstücken, welche in Bezug auf die Person des Arbeitnehmers von dienstlichem Interesse sind.²⁸

Der Grundsatz der Vollständigkeit wird durch § 113 e LBG eingeschränkt. Diese Regelung stärkt die Rechte des Beamten insofern, dass eine eindeutige gesetzliche Grundlage für die Entfernung und Vernichtung²⁹ von Unterlagen über Beschwerden, Behauptungen und Bewertungen über den Beamten geschaffen wurde (vgl. § 113 e Abs. 1 LBG sowie Nr. 7 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g).

Eine Bereinigung der Personalakte zur Verhinderung einer Überfrachtung steht dem Grundsatz der Vollständigkeit nicht entgegen. Unterlagen, die für das Dienstverhältnis keine Bedeutung mehr haben und für die keine Aufbewahrungspflicht besteht, können aus der Personalakte entfernt werden. Eine Bereinigung wäre nicht zulässig, wenn die Personalakte dadurch ein unrichtiges Bild über den Arbeitnehmer und sein Arbeitsverhältnis vermittelt.³⁰ Werden Unterlagen aus der Personalakte entfernt,

²⁷ Vgl. [Geulen1984], S. 46.

²⁸ Vgl. [Bartosch2008], S. 40.

²⁹ Entfernung und Vernichtung sind als physische Herausnahme und Zerstörung zu verstehen. Eine Schwärzung zu tilgender Unterlagen reicht nicht aus. Vgl. [Born et al. 2004], § 113 e, Rn. 2.

³⁰ Siehe hierzu auch 2.3.2, Grundsatz der Offenheit und Wahrheit.

muss der Arbeitnehmer hiervon unterrichtet und ggf. eine Zustimmung hierüber eingeholt werden. Einer Unterrichtung bedarf es nicht bei Unterlagen, welche für den Bediensteten nachteilig sind (z. B. negative Beurteilungen, Verwarnungen, Verweise und Abmahnungen).³¹

Unter dem Kontinuitätsgrundsatz versteht man die möglichst lückenlose Führung der Personalakten über den beruflichen und dienstlichen Werdegang des Beamten,³² sowie dienstlich relevante Daten über seine Befähigung und Leistung.³³

2.3.2 Offenheit und Wahrheit

Der Grundsatz der Offenheit findet zum einen Ausdruck in dem Einsichtsrecht in die Personalakte, welches jedem Beamten zusteht, zum anderen besagt er, dass das Führen von sog. Geheim- oder Sonderakten über den Beamten unzulässig ist.³⁴ Dabei handelt es sich um nichtoffizielle Nebenakten oder Zweitakten, die ohne Wissen des Beamten geführt werden. Sie verstoßen gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung³⁵ und das im Grundgesetz verankerte Persönlichkeitsrecht (vgl. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 GG).³⁶

Der Grundsatz der Wahrheit besagt, dass aus den Personalakten ein zutreffendes, wahrheitsgemäßes, zuverlässiges und objektives Bild über die Persönlichkeit des Bediensteten ersichtlich sein muss.³⁷ Dies setzt voraus, dass die Personalaktendaten richtig, umfassend offen und vertraulich dokumentiert werden. Ansonsten vermittelt die inhaltliche Führung der Personalakte ein falsches Persönlichkeits-, Verhaltens- und Leistungsbild des Beamten. Es kommt nicht darauf an, ob die Unterlagen

³¹ Vgl. [Bartosch2008], S. 42.

³² Vgl. [Geulen1984], S. 46.

³³ Vgl. [Bartosch2008], S. 40.

³⁴ Vgl. [MüllerBeck1996], § 113 Rn. 4.

³⁵ *Siehe hierzu auch 3.1, Recht auf informationelle Selbstbestimmung.*

³⁶ Vgl. [Graz2004], S. 12.

³⁷ Vgl. [Geulen1984], S. 48.

und Vorgänge für den Beamten vorteilhaft oder nachteilig sind. Wahrheitswidrige Unterlagen in der Personalakte sind gegebenenfalls richtig zu stellen und gemäß § 113 e LBG zu entfernen und zu vernichten.³⁸

2.3.3 Vertraulichkeit (sog. Personalaktegeheimnis)

Der Grundsatz der Vertraulichkeit ergibt sich aus dem im Grundgesetz festgelegten allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) und der Fürsorgepflicht des Dienstherrn.³⁹ Weitere Gesichtspunkte der Vertraulichkeit stellen der Vertrauensschutz, die Schweigepflicht und der Datenschutz dar.⁴⁰

Konkretisiert wird diese Vorschrift durch die im LBG genannten Regelungen (vgl. § 113 Abs. 1 S. 1 LBG). Danach sind Personalakten der Beamten vertraulich zu behandeln und vor unbefugter Einsicht zu schützen (vgl. Nr. 1.1 VwV-LBG zu § 113 bis 113 g).

Dies bedeutet, dass der Dienstherr dafür verantwortlich ist, die Personalakten vor dem Zugriff Dritter* zu sichern. Um das Aktengeheimnis* zu wahren sollte der Kreis der zugangsberechtigten Personen so klein wie möglich gehalten werden. Lediglich die im Rahmen der Personalverwaltung mit der Bearbeitung von Personalangelegenheiten beauftragten Personen sollen Zugang zu den Akten haben (vgl. § 113 Abs. 3 LBG). Aus dem hierarchischen Behördenaufbau ergibt sich, dass darüber hinaus auch der Behördenleiter und sein ständiger Vertreter Zugang zu den Personalakten haben dürfen.⁴¹ Diese Regelung gilt, soweit dies zu Zwecken der Personalverwaltung* oder der Personalwirtschaft* erforderlich ist; ebenso greift diese Vorschrift für den Zugang im automatisierten Abrufverfahren (vgl. §§ 113 Abs. 1 S. 3 sowie 113 Abs. 3 LBG).⁴²

³⁸ Vgl. [Fürst et al. 2008], § 90, B, Rn. 35.

³⁹ Vgl. [Küttner et al. 2006], S. 1928.

⁴⁰ Vgl. [Bergauer1996], S. 23.

⁴¹ Vgl. [Born et al. 2005], § 113, Rn. 16.

⁴² Bei der Personalaktenführung mittels EDV ist das LDSG anzuwenden. Vgl. [Bergauer1996], S. 68. Siehe hierzu auch 3., datenschutzrechtliche Regelungen.

Besonders sensible Unterlagen, wie beispielsweise der körperliche, geistige oder seelische Zustand eines Mitarbeiters sind vor Einblick zu schützen.⁴³ Wenn es möglich ist, sind solche Daten getrennt der formellen Akte in einem separaten Raum oder Aktenschrank aufzubewahren. Falls nicht, so schreibt das BAG vor, müssen diese Schriftstücke in einem verschlossenen Umschlag in der Akte aufbewahrt werden, um zu verhindern, dass sie nicht ohne konkreten Anlass bei der regelmäßigen Sachbearbeitung ins Auge fallen (vgl. Nr. 1.2 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g sowie BAG 15.07.1987, DB 87, 2571 und BAG 12.09.2006 – 9 AZR 271/06-).⁴⁴

⁴³ Vgl. [Ehmann2008], Teil 6/2.1, S. 5.

⁴⁴ Vgl. [SchallHeupel2007], Rn. 64.

2.4 Aufbau und Inhalt der Personalakte⁴⁵

Wie bereits oben aufgeführt, darf über jeden Beamten nur eine Personalakte geführt werden. Diese kann aber nach sachlichen Gesichtspunkten in Grund-, Teil- und Nebenakten aufgeteilt werden (vgl. § 113 Abs. 2 LBG sowie Nr. 2.1 VwV-LBG zu § 113 bis 113 g).⁴⁶ Im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens⁴⁷ bleibt es der personalaktenverwaltenden Stelle selbst überlassen, wie sie die einheitliche⁴⁸ Personalakte verwaltungstechnisch gliedert.⁴⁹

2.4.1 Grundakte

Die Grundakte, auch Hauptakte genannt, enthält insbesondere Unterlagen über die Begründung des Dienstverhältnisses sowie den dienstlichen Werdegang und Einsatz des Beamten (vgl. Nr. 1.2 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g):

- ➔ Personalbogen
- ➔ Bewerbungsschreiben, Lebenslauf, Lichtbild
- ➔ Ablichtungen des Reisepasses und des Personalausweises, Personenstandsurkunden und Staatsangehörigkeitsnachweise sowie Nachweis über die Rechtsstellung als Deutscher
- ➔ Nachweise über Vor-, Aus- und Weiterbildung einschließlich Prüfungszeugnissen und anderweitigen Befähigungsnachweisen
- ➔ Führungszeugnisse, Auskünfte aus dem Bundeszentralregister
- ➔ Gesundheitszeugnisse, ärztliche Stellungnahmen zur gesundheitlichen Eignung für einen bestimmten Dienstposten, Nachweis der Schwerbehinderteneigenschaft

⁴⁵ Vgl. [Kessler1997], S. 20.

⁴⁶ *Nachfolgende Ausführungen über den Aufbau und Inhalt der Personalakte gelten im Arbeitnehmerbereich entsprechend z. B: Arbeitsvertrag beim Angestellten; Ernennungsurkunde beim Beamten.* Vgl. [Bremecker Hock2008], § 3 Abs. 5 TVöD, Gruppe 3, Rn. 3.

⁴⁷ *Ausnahmen hierzu siehe 2.4.2, Teilakten.*

⁴⁸ *Einheitlich, weil materiell rechtlich definiert.*

⁴⁹ Vgl. [Born et al. 2005], § 113, Rn. 13.

- ➔ Nachweis über Wehr- oder Zivildienst
- ➔ Unterlagen über Ernennungen, Vereidigung, Beförderungen, Abordnungen, Versetzungen, Umsetzungen, Dienstpostenübertragungen, Urlaub, Dienstjubiläen, Nebentätigkeiten, Ehrungen
- ➔ mit dem Dienstverhältnis zusammenhängende Beschwerden, Behauptungen und Bewertungen, die nicht zu einem Disziplinarverfahren geführt haben, soweit sie sich als begründet oder zutreffend erweisen, sowie die Äußerung des Beamten dazu
- ➔ abschließende Entscheidungen in Rechtsstreitigkeiten aus dem Dienstverhältnis sowie aus Regress- und Schadensersatzverfahren
- ➔ dienstliche Beurteilungen, Dienstzeugnisse
- ➔ aktuelle Leistungsfeststellungen nach der Leistungsstufenverordnung
- ➔ Besoldungsunterlagen einschließlich der Unterlagen über vermögenswirksame Leistungen, Abtretungen, Pfändungen, Gehaltsvorschüsse
- ➔ Unterlagen über Trennungsgeld, Umzugskostenvergütung und Reisekostenvergütung
- ➔ Unterlagen über die Bewilligung von Leistungsprämien
- ➔ Unterlagen über Dienstunfälle und Sachschadenersatz

Um die Transparenz der Personalakte gegenüber dem Beamten zu wahren, enthält die Grundakte stets ein aktuelles und vollständiges Verzeichnis aller Teil- und Nebenakten (vgl. § 113 Abs. 2 S. 4 LBG).⁵⁰

⁵⁰ Vgl. [Born et al. 2005], § 113, Rn. 15.

2.4.2 Teilakten

Zwingend sieht das Gesetz die Errichtung von Teilakten für Unterlagen über Disziplinarverfahren (vgl. § 113 Abs. 2 Satz 1, 2. HS LBG), für die Beihilfeakte (vgl. § 113 a LBG) sowie für Heilfürsorge und -verfahren vor.⁵¹ Im Hinblick auf die besonderen Entfernungs-, Vernichtungs- und Tilgungsfristen (§§ 113 e, 113 f LBG, 118 Abs. 4 LDO) sollten folgende Unterlagen in Teilakten geführt werden (vgl. 2.2 VwV-LBG zu §§ 113 – 11 g LBG):⁵²

- ➔ Unterstützungen und Zuschüsse
- ➔ Urlaub (Erholungs-, Sonder- u. Erziehungsurlaub, Dienstbefreiung)
- ➔ Erkrankungen, Kuren
- ➔ Umzugs- und Reisekostenvergütung
- ➔ Versorgung
- ➔ missbilligende Äußerungen eines Dienstvorgesetzten
- ➔ Beschwerden, Behauptungen und Bewertungen, die keinen Anlass zu disziplinarrechtlichen Ermittlungen gegeben haben
- ➔ strafgerichtliche Verurteilungen und andere Entscheidungen in Straf-, Bußgeld- sowie Ermittlungs- und berufsgerichtlichen Verfahren, die keinen Anlass zu disziplinarrechtlichen Ermittlungen gegeben haben.

Des Weiteren empfiehlt sich die Anlage von Teilakten für Unterlagen über

- ➔ Besoldung (einschließlich vermögenswirksame Leistungen, Abtretungen, Pfändungen, Gehaltsvorschüsse)
- ➔ Trennungsgeld
- ➔ dienstliche Beurteilungen
- ➔ Nebentätigkeiten
- ➔ Dienstunfälle
- ➔ Sachschadensersatz.

⁵¹ Vgl. [Born et al. 2005], § 113 Rn. 13.

⁵² Vgl. [Kessler1997], S. 20 f.

Je nach Bedarf können weitere Teilakten angelegt werden.

Die Führung von Teilakten kann auch dazu dienen, das Einsichtsrecht (s. u.) sachgerecht zu ermöglichen, da im Laufe der Dienstzeit ein erheblicher Unterlagenbestand entsteht.⁵³

In der Praxis werden Grund- und Teilakten meist zusammen in einem sog. Organisationshefter mit mehreren Unterregistern geführt. Das erste Register beinhaltet hierbei die Grundakte. Die nachfolgenden Register, also die Teilakten, können je nach Bedarf angelegt werden.

Um die Übersichtlichkeit zu wahren, empfiehlt es sich, ein Deckblatt zu führen, auf dem der Inhalt der einzelnen Register genauer beschrieben wird und welches so die Ablage von Schriftstücken erleichtert.⁵⁴

2.4.3 Nebenakten

Nebenakten (also Aktendoppelstücke) dürfen nur Unterlagen enthalten, welche im Original oder als Mehrstück auch in der Grundakte oder in einer Teilakte enthalten sind und deren Kenntnis zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der betreffenden Behörde erforderlich ist (vgl. § 113 Abs. 2 S. 3 LBG sowie Nr. 2.3 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g). Die Erforderlichkeit zur Errichtung von Nebenakten ist dann gegeben, wenn dies zu einer reibungslosen Personalverwaltung zwingend notwendig ist.⁵⁵

Sie dürfen nur angelegt werden, wenn die Beschäftigungsbehörde nicht zugleich die Personalakte führt, der Beamte bei einer Außenstelle der personalaktenführenden Behörde beschäftigt ist, welche nicht für die Führung der Personalakte zuständig ist, oder wenn mehrere

⁵³ Vgl. [Kathke1994], Rn. 124.

⁵⁴ Siehe hierzu auch Anhang Seite 14, C: Beispiel einer Registerstruktur.

⁵⁵ Vgl. [Kathke1994], Rn. 128.

personalverwaltende Behörden für den Beamten zuständig sind.⁵⁶ Dies ist bei einem mehrstufigen Verwaltungsaufbau häufig der Fall.⁵⁷

Sobald eine Notwendigkeit für die Führung von Nebenakten bei der jeweiligen Behörde nicht mehr besteht, muss das Doppel aufgelöst und vernichtet werden.⁵⁸

⁵⁶ Vgl. [Born et al. 2005], § 113, Rn. 14.

⁵⁷ Vgl. [Kessler1997], S. 21.

⁵⁸ Vgl. [Kathke1994], Rn. 132.

2.5 Einsichtnahme* und Auskunft*

2.5.1 Allgemeines

Das Recht zur Einsicht in die vollständige⁵⁹ Personalakte ist ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums⁶⁰ (vgl. Art. 33 Abs. 5 GG) und steht jedem Beamten auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses zu (vgl. § 113 c Abs. 1 LBG).

Die Einsichtnahme für Beschäftigte* des öffentlichen Dienstes ergibt sich aus § 3 Abs. 5 TVöD⁶¹ sowie § 3 Abs. 6 TV-L. Die folgenden Ausführungen werden aus der Sichtweise des Beamtenverhältnisses dargestellt. Sie gelten entsprechend auch für Tarifarbeitnehmer.⁶²

Das Einsichtsrecht erstreckt sich auf die Personalakte im materiellen Sinn. Hierzu zählen nicht nur die papiergeführten Akten, sondern alle den Beamten betreffende Daten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit seinem Beamtenverhältnis stehen. So auch diese, die in Karteien oder automatisiert geführten Dateien gespeichert sind (vgl. § 21 Abs. 1 u. 3 S. 2 LDSG sowie Nr. 5.2 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g).

Personenbezogene Daten Dritter oder geheimhaltungsbedürftige Schriftstücke müssen vor der Einsichtnahme herausgenommen werden. Hier bestünde sonst unvermeidlich die Gefahr, den Grundsatz der Vertraulichkeit hinsichtlich der Daten anderer Bediensteten zu verletzen.⁶³

Ist die Trennung nicht möglich oder mit unverhältnismäßig großem Aufwand verbunden, kann eine mündliche Auskunft gegeben werden (vgl. § 113 c Abs. 4 S. 2 u. 3 LBG sowie Nr. 5.2 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g).

Besonders sensible Daten wie z. B. ärztliche Gutachten und Untersuchungsergebnisse werden i. d. R. in verschlossenen Umschlägen auf-

⁵⁹ Siehe hierzu auch 2.4, Aufbau und Inhalt der Personalakte sowie 2.3.1, Grundsatz der Vollständigkeit.

⁶⁰ Vgl. [WichmannLanger2007], S. 427.

⁶¹ Zuvor geregelt in § 13 Abs. 2 BAT.

⁶² Vgl. [Wenz2007], S. 82.

⁶³ Vgl. [Dörner et al. 2003], Rn. 2379.

bewahrt. Auf Verlangen ist dem Beamten auch in diese Unterlagen Einsicht zu gewähren. Im Rahmen der Fürsorgepflicht kann die Dienststelle die Akteneinsicht in die verschlossenen Umschläge verweigern, wenn ärztlich begründet die Gefahr besteht, dass der Beamte bei Kenntnissnahme des Befundes erheblichen Schaden an seiner Gesundheit nehmen wird. Hier kann alternativ ein bevollmächtigter Arzt Einsicht nehmen (vgl. Nr. 5.2 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g).

Einsicht nehmen können auch Personen, die vom Beamten namentlich/schriftlich dazu bevollmächtigt wurden (vgl. § 113 c Abs. 2 S. 1 LBG). Dabei ist die Vollmacht den Personalakten hinzuzufügen. Es genügt nicht, einen Personenkreis (z. B. den Personalrat) zu benennen. Verstirbt der Beamte, besteht außerdem die Möglichkeit, den Hinterbliebenen des Beamten und derer Bevollmächtigten die Einsichtnahme zu gewähren. Diese sind aber in der Regel nicht an die Amtsverschwiegenheit gebunden. Es muss daher eine sorgfältige Abwägung über die Berechtigung der Interessen der einsichtnehmenden Person gegenüber den dienstlichen Belangen erfolgen.⁶⁴ Stehen dienstliche Gründe entgegen, kann die Einsichtnahme dem Bevollmächtigten verwehrt werden (Geheimhaltungsinteresse).⁶⁵

Das Einsichtsrecht kann mehrfach ausgeübt werden⁶⁶ und bedarf keiner Begründung.⁶⁷

Die gleichen Regelungen gelten nicht nur für die Einsichtnahme in die Personalakte, sondern auch für Auskünfte aus derselben (vgl. § 113 c Abs. 2 LBG).⁶⁸

Schwerbehinderte Menschen können nach § 95 Abs. 3 S. 1 SGB IX die Schwerbehindertenvertretung bei der Einsichtnahme hinzuziehen.⁶⁹

⁶⁴ Z. B. die konkrete Befürchtung des unsachgemäßen Gebrauchs des Akteninhalts durch den Bevollmächtigten.

⁶⁵ Vgl. [Schaub et al. 2005], Seite 1520.

⁶⁶ Vgl. [Scheerbarth et al. 1992], S. 465.

⁶⁷ Vgl. [WichmannLanger2007], S. 427.

⁶⁸ Vgl. [Born et al. 2005], § 113 c, Rn. 5 - 7.

⁶⁹ Gilt für Beamte und Arbeitnehmer gleichermaßen.

Das Recht zur Einsichtnahme in die Personalakte sollte möglichst großzügig durchgeführt werden. Dies fördert das Vertrauen zwischen Mitarbeitern gegenüber der Dienststelle und dem Personalamt.

2.5.2 Verfahren der Einsichtgewährung

2.5.2.1 Ort

Wo die Akteneinsicht stattfindet, bestimmt die personalaktenführende Behörde (vgl. § 113 c Abs. 3 S. 1 LBG).⁷⁰ In der Regel wird die Personalakte dort eingesehen, wo sie verwaltet wird. Befindet sich die Arbeitsstätte des Bediensteten anderenorts, kann auf Wunsch die Personalakte dorthin übersendet und zugänglich gemacht werden.⁷¹ Die Übersendung wird im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens der Personalstelle ausgeübt. Der Beamte kann nicht darauf bestehen, seine Personalakte in seinem Arbeitszimmer einsehen zu können.⁷²

2.5.2.2 Zeitpunkt

Der Zeitpunkt der Einsichtnahme richtet sich nach den üblichen Dienstzeiten der aktenführenden Stelle der Behörde.⁷³ Befindet sich die Personalakte zur Bearbeitung an einer anderen Stelle, so muss sie unverzüglich zur Gewährung des ungehinderten Einsichtsrechts zurück übersendet werden. Diese Verzögerung muss der Beamte akzeptieren. Allerdings darf der Dienstherr den Zeitpunkt der Einsichtnahme nicht willkürlich bzw. missbräuchlich aufschieben.⁷⁴

Da die Einsichtnahme nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis des Beamten steht, dürfen hierüber keine

⁷⁰ Vgl. [WichmannLanger2007], S. 428.

⁷¹ Vgl. [Geulen1984], S. 83.

⁷² Vgl. [Wenz2007], S. 88. *Bei der elektronischen Personalaktenführung ist es möglich, dass jeder Mitarbeiter seine Personalakte am eigenen PC einsehen kann; siehe hierzu auch 5.3.3.3, Berechtigungskonzept.*

⁷³ Vgl. [SchallHeupel2007], S. 43 Rn. 66.

⁷⁴ Vgl. [Geulen1984], S. 83.

Aufzeichnungen (z. B. Datum, Dauer, angefertigte Abschriften) gemacht werden (vgl. Nr. 5.3 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g).

Abweichend der Regelung im Beamtenverhältnis kann beim Beschäftigten die erfolgte Einsichtnahme dokumentiert (Ort, Datum, Beteiligte, Bemerkungen) werden.⁷⁵

Der Arbeitgeber* ist nicht dazu berechtigt, eine Aufwandsentschädigung für die Zeit der Einsichtnahme zu erheben oder sogar das Arbeitsentgelt des Beschäftigten zu kürzen.⁷⁶

2.5.2.3 Kontrolle

Um einer Veränderung der Personalaktenunterlagen vorzubeugen, erfolgt die Einsichtnahme unter Anwesenheit eines Personalsachbearbeiters der Behörde (vgl. Nr. 5.3 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g), so können gleichzeitig auftauchende Fragen beantwortet und Unklarheiten (z. B. Vermerke in Kurzschrift) geklärt werden.

Bei der Aufsicht sollte die damit betraute Person zum einen die ausreichende Kontrolle gewährleisten, zum anderen aber entsprechend den Umständen des Einzelfalls Zurückhaltung üben, um den Eindruck eines unberechtigten Misstrauens gegenüber dem einsichtnehmenden Mitarbeiter zu vermeiden.⁷⁷

2.5.2.4 Anfertigung von Auszügen, Abschriften, Kopien und Ausdrucken

Das Einsichtsrecht erlaubt dem Beschäftigten ausdrücklich, Auszüge, Abschriften und Fotokopien seiner Personalakte anzufertigen, sofern dienstliche Gründe (z. B. wenn das Dokument auch andere Bedienstete

⁷⁵ Vgl. [Schaub et al. 2005], S. 1520.

⁷⁶ Vgl. [BremeckerHock2005], § 3 Abs. 5 TVöD, Gruppe 3, Rn. 7.1.

⁷⁷ Vgl. [Wenz2007], S. 90.

betrifft) dem nicht entgegenstehen (vgl. § 113 c Abs. 3 S. 2 LBG sowie § 3 Abs. 5 S. 3 TVöD). Es ist allerdings unzulässig, die ganze Personalakte abzuschreiben oder abzukopieren⁷⁸ und sich hierdurch praktisch ein Doppel der Akte zu beschaffen.⁷⁹ Die durch die Erstellung von Kopien entstehenden Kosten müssen vom Einsichtnehmenden getragen werden (vgl. Nr. 5.3 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g).

Werden personenbezogene Personalaktendaten automatisiert gespeichert (z. B. im Rahmen einer digitalen Personalakte), muss die Dienststelle für diese Daten einen kostenlosen Ausdruck erstellen und diesem bei Bedarf eine Erklärung beifügen (vgl. Nr. 5.4 VwV-LBG zu § 113 bis 113 g). Die Abschrift von einem Computerbildschirm wird als unzumutbar angesehen.⁸⁰

Entstehen dem Beamten für die Einsichtnahme Kosten (z. B. Reisekosten), so muss der Beamte dafür selbst aufkommen (vgl. Nr. 5.3 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g).

2.5.3 Nach Beendigung des Beamtenverhältnisses

Das Einsichtsrecht in seine vollständige Personalakte steht jedem Beamten auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses (vgl. §§ 113 c Abs. 1; § 39 LBG) zu.⁸¹ Hierunter fallen auch Beamte, die vorläufig des Dienstes enthoben wurden (vgl. § 89 LDO), zwangsbeurlaubt (vgl. § 78 LBG, § 39 BeamtStG) oder in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden sind (vgl. §§ 60 ff. LBG, §§ 30, 31 BeamtStG).

Von der Einsichtnahme ausgenommen sind Beamte, deren Ernennung sich als nichtig erwiesen hat (vgl. § 13 LBG, §§ 11 BeamtStG) oder bestandskräftig zurückgenommen wurde (vgl. § 14 LBG, § 12 BeamtStG).⁸² Für sie besteht die Möglichkeit, das Recht auf

⁷⁸ Vgl. [BremerHock2008], § 3 Abs. 5 TVöD, Gruppe 3, Rn. 7.2.

⁷⁹ Vgl. [Geulen1984], S. 85.

⁸⁰ Vgl. [Wenz2007], S. 91.

⁸¹ Vgl. [DürrDürr2003], S. 76.

⁸² Vgl. [PostBraun1991], S. 124.

Akteneinsicht über die allgemeinen Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze (vgl. § 29 LVwVfG) und der Datenschutzgesetze (vgl. § 21 Abs. 1 und 3 LDSG) geltend zu machen.⁸³

2.5.4 Nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses

Im Gegensatz zum Beamtenverhältnis besteht das Recht auf Personalakteneinsicht im Arbeitnehmerbereich nach herrschender Meinung nur während des aktiven Arbeitsverhältnisses.⁸⁴

Allerdings kann in Ausnahmefällen ein konkret berechtigtes Interesse geltend gemacht werden (z. B. zur Vorbereitung von Rentenanträgen).⁸⁵

Das Einsichtsrecht des Arbeitnehmers* kann sich auch durch eine nachvertragliche Fürsorgepflicht des Arbeitgebers ergeben, die durch die Abwägung der beiderseitigen schutzwerten Interessen bestimmt wird.⁸⁶

2.5.5 Dritte

Neben der Einsichtnahme des Beamten selbst, seiner Bevollmächtigten, der Hinterbliebenen oder derer Bevollmächtigten, ist die Vorlage und Auskunft an „Dritte“ (vgl. § 113 d LBG) zu unterscheiden.

Die Vorlage und Auskunft der Personalakte muss sich in diesen Fällen auf den notwendigen Umfang beschränken (vgl. § 113 c Abs. 3 LBG). Maßstäbe sind hier der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie die Berücksichtigung gesetzlicher Vorgaben (unten aufgeführt). Zu prüfen ist dabei, ob die Aktenvorlage nicht gegen die Schutzbedürftigkeit der in der Personalakte gespeicherten Daten verstößt und ob die anfordernde Stelle diese Daten für ihre Aufgabenerfüllung benötigt. Sofern eine Einzelauskunft aus

⁸³ Vgl. [Wenz2007], S. 92.

⁸⁴ Vgl. [Wenz2007], S. 91.

⁸⁵ Vgl. [BremeckerHock2008], § 3 Abs. 5 TVöD, Gruppe 3, Rn. 7.2.

⁸⁶ Siehe hierzu auch 2.6, Aufbewahrungsnormen- und fristen.

der Personalakte genügt, ist diese der Vorlage vorzuziehen (vgl. Nr. 6.1 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g).

Zur Vorlage und Auskunft berechnigte Stellen sind:

- ➔ Die Personalvertretung (vgl. § 68 Abs. 2 S. 3 LPVG)
Ein namentlich bestimmtes Mitglied des Personalrates darf mit Zustimmung des Beschäftigten⁸⁷ Einsicht in die Personalakte nehmen. Fehlt diese Zustimmung, darf eine mündliche Auskunft in dem Umfang gegeben werden, wie sie für die gesetzliche Aufgabenerfüllung der Personalvertretung benötigt wird.⁸⁸
- ➔ Die Verwaltungsgerichte (vgl. § 99 VwGO)
Behörden sind grundsätzlich zur Vorlage und Auskunft gegenüber Verwaltungsgerichten verpflichtet.
- ➔ Die Untersuchungsausschüsse des Landtages (vgl. § 14 des Gesetzes über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags)
Demnach sind alle Behörden des Landes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, unmittelbar zur Aktenvorlage und Auskunftserteilung verpflichtet.
- ➔ Der Petitionsausschuss des Landtags (vgl. § 1 des Gesetzes über den Petitionsausschuss des Landtags)
Er hat ein Recht auf Aktenvorlage zur Vorbereitung seiner Beschlüsse über Bitten und Beschwerden nach Art. 2 Abs. 1 LV sowie Art. 17 GG. Auf Verlangen muss ihm mündlich Auskunft gegeben werden.
- ➔ Der Landespersonalausschuss (vgl. § 129 LBG)
Soweit es zur Durchführung seiner Aufgaben gemäß § 125 LBG erforderlich ist, müssen alle Behörden dem Landespersonalausschuss Amtshilfe leisten. Ihm müssen auf Verlangen Auskunft erteilt und Akten übermittelt werden.

⁸⁷ Beschäftigte i. S. d. LPVG sind Arbeitnehmer und Beamte.

⁸⁸ Vgl. [Schnellenbach et al. 2005], Rn. 524.

- ➔ Die Behörden eines anderen Verwaltungszweiges
Sofern diese die Unterlagen zum Zwecke der Personalverwaltung oder –wirtschaft benötigen (vgl. § 113 d Abs. 1 S. 1 LBG), z. B. der obersten Dienstbehörde oder einer anderen im Rahmen der Dienstaufsicht weisungsbefugten Behörde (vgl. 6.1 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g).
- ➔ Ein anderer Dienstherr (vgl. § 113 c Abs. 1 S. 4 LBG)
Die Vorlage zur Vorbereitung einer personellen Maßnahme bedarf nicht der Einwilligung des Beamten.
- ➔ Der Rechnungshof (vgl. § 95 LHO)
Ihm oder einem Beauftragten sind Unterlagen zur Erfüllung seiner Aufgaben vorzulegen. Bei Bedarf müssen Auskünfte gegeben werden.
- ➔ Privatpersonen (vgl. § 113 c Abs. 1 S. 3 LBG)
Wenn die personalverwaltende Behörde den Auftrag für ein medizinisches Gutachten erteilt, darf Ärzten die Personalakte im erforderlichen Umfang ohne Einwilligung des Beamten zugänglich gemacht werden.

Für alle anderen Stellen und Privatpersonen darf keine Vorlage oder Auskunft erfolgen, es sei denn, der Beamte willigt hierzu ein (vgl. § 113 c Abs. 1 LBG sowie 6.4 VwV-LBG zu §§ 113 bis 113 g).

In Ausnahmefällen darf eine Auskunft erteilt werden, nämlich dann, wenn die Abwehr zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Gemeinwohls führt oder der Schutz rechtlicher, höherrangiger Interessen des Dritten dies erfordert (vgl. § 113 c Abs. 2 LBG).

2.6 Aufbewahrungsnormen und –fristen

Die Aufbewahrungsnormen umfassen zum einen den Zugang zu den Personalakten, zum anderen die räumliche Unterbringung. Diese Normen leiten sich aus Gesetzen (z. B. dem LBG oder dem LDSG) sowie dem Grundsatz der Vertraulichkeit ab. Sie besagen hauptsächlich, dass der Kreis der mit Personalakten befassten Beschäftigten so eng wie möglich gehalten werden soll, und mit geeigneten Maßnahmen zu gewährleisten ist, dass nur berechnigte Personen Zugang zu den Personalakten haben. Geeignete Vorkehrungen wären unter anderem die Aufbewahrung von sensiblen Daten in verschlossenen Umschlägen, oder auch die Unterbringung der Akten in Stahlblechschränken mit Sicherheitsschlössern.⁸⁹ Näher soll an dieser Stelle hierzu nicht eingegangen werden. Die Gliederungspunkte 2.3.3 und 3.4 beschreiben konkrete Regelungen und Maßnahmen hierzu.

Die Aufbewahrungsfristen unterscheiden sich im Beamten- und Arbeitnehmerbereich.

Im Beamtenverhältnis sind diese ausführlich in § 113 f LBG sowie der VwV-LBG geregelt. Demnach sind Personalakten eines Beamten nach ihrem Abschluss fünf Jahre lang aufzubewahren (vgl. § 113 f Abs. 1 LBG).⁹⁰ Nach Ablauf dieser Frist muss die Personalakte dem zuständigen Archiv angeboten werden (vgl. § 3 Landesarchivgesetz). Nimmt das Archiv die Akte nicht an, muss sie unverzüglich vernichtet werden (vgl. § 113 f Abs. 5 LBG sowie Nr. 8 VwV-LBG zu § 113 – 113 g LBG).

Unterlagen über Beihilfe, Erholungsurlaub, Erkrankungen, Umzugs- oder Reisekosten sind fünf Jahre nach Ablauf des Jahres, indem die Bearbeitung des einzelnen Vorganges abgeschlossen wurde, aufzubewahren. Aus Praktikabilitätsgründen empfiehlt sich hier die Anlage von

⁸⁹ Vgl. [Bergauer1996], S. 66 ff.

⁹⁰ *Abgeschlossen sind Personalakten, wenn der Beamte ohne Versorgungsansprüche aus dem ö. D. ausgeschieden ist, das 65. Lebensjahr vollendet hat, ohne versorgungsberechtigte Hinterbliebene verstorben ist oder wenn nach dem verstorbenen Beamten versorgungsberechtigte Hinterbliebene vorhanden sind, mit Ablauf des Jahres, in dem die letzte Versorgungsverpflichtung entfallen ist* (vgl. § 113 f Abs. 1 Nr. 1 bis 3 LBG).

Teilakten (siehe 2.4.2). Damit kann das „Massenschriftgut“ vorzeitig ausgesondert und eine spürbare Entlastung der Personalakten erreicht werden.⁹¹

Versorgungsakten müssen mit zehn bis 30 Jahren am längsten aufbewahrt werden (vgl. § 113 f Abs. 3 LBG).

Im Arbeitsverhältnis müssen lediglich einzelne Unterlagen aufgrund von überwiegend steuer- oder sozialversicherungsrechtlichen Aufbewahrungsfristen aufbewahrt werden (z. B. §§ 44, 47 a HGB, § 147 AO, § 47 Abs. 1 Nr. 1 EStG). Diese Fristen betragen i. d. R. zwischen sechs und zehn Jahre.⁹²

In der Praxis hingegen wird hierbei nicht zwischen den Akten von Beamten und Arbeitnehmern unterschieden. Die Akten werden meist auch ohne gesetzliche Verpflichtung so lange aufbewahrt, wie sie erfahrungsgemäß dienstlich noch benötigt werden.⁹³ Auch kommt es häufig vor, dass die Versorgungsträger oder Versicherungsgesellschaften noch lange nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses Auskünfte aus der Personalakte einholen. Aus Fürsorgegesichtspunkten sollten daher alle Unterlagen über Inhalt und Verlauf des Arbeitsverhältnisses aufbewahrt und archiviert⁹⁴ werden.⁹⁵

Eine ausführliche Auflistung möglicher Schriftstücke einer Personalakte, mit ihren Aufbewahrungsfristen und –formen befindet sich im Anhang ab Seite 15. Bei den Formen wird zwischen bildlicher⁹⁶ und inhaltlicher⁹⁷ Wiedergabe und Aufbewahrung des Originals unterschieden.⁹⁸

⁹¹ Vgl. [Bergauer1996], S. 69.

⁹² Die Gesamtkarte sollte mindestens bis zum Ablauf der Verfallfrist (sechs Monate) nach § 37 TVöD aufbewahrt werden.

⁹³ Beispiele hierfür wären eine spätere erneute Bewerbung des Mitarbeiters, Regelung der Hinterbliebenenversorgung eines verstorbenen Mitarbeiters oder auch eine Streitige Auseinandersetzung mit dem ausgeschiedenen Mitarbeiter.

⁹⁴ Die Archivierung von Papierakten erfolgt durch die Übernahme des zuständigen Archivs. Bei der digitalen Personalakte erfolgt die Archivierung mittels Speicherung auf einem Datenträger (z. B. WORM*).

⁹⁵ Vgl. [BremeckerHock2008], § 3 Abs. 5 TVöD, Gruppe 3, Rn. 6.

⁹⁶ Bildliche Wiedergabe bedeutet, dass das originalgetreue ursprüngliche Bild zum Zeitpunkt der Wiedergabe präsentiert werden muss. Dies gilt beispielsweise für alle Buchungsbelege. Vgl. [Zepf2002], S. 18.

⁹⁷ Bei der inhaltlichen Wiedergabe genügt die Wiedergabe des Inhalts eines Dokumentes, unabhängig von der Form, aus. Dies ist z. B. bei Lohn- und Abrechnungsunterlagen der Fall. Vgl. [Kos2007], S. 54.

⁹⁸ Vgl. hierzu auch [KGSt-Aufbewahrung2006], S. 95.

3. Datenschutzrechtliche Regelungen

3.1 Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Das Recht jedes Einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung wird durch das BVerfG in seinem Urteil zum Volkszählungsgesetz aus dem Jahre 1983 anerkannt (vgl. BVerfGE 65, 1).⁹⁹ Jenes Recht gilt als Konkretisierung des durch Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützten allgemeinen Persönlichkeitsrechts.¹⁰⁰

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung von Informationen, die den persönlichen Lebenssachverhalt betreffen, zu entscheiden.¹⁰¹ Die heutigen und künftigen Bedingungen gebieten daher einen Schutz dieser Befugnis in besonderem Maße (vgl. BVerfGE 65, 1 - 42).

Durch die moderne Datenverarbeitung und die neuen technischen Möglichkeiten ist es für den Betroffenen nämlich fast nicht mehr kontrollierbar, wofür seine Daten verwendet werden.¹⁰² Die Gefährdung besteht vor allem darin, dass heute nicht mehr wie früher die Entscheidungsprozesse auf manuell zusammengetragenen Karteien und Akten basieren, sondern die automatische Datenverarbeitung personenbezogene Daten technisch gesehen unbegrenzt speicherbar und jederzeit ohne Rücksicht auf Eingriffe in Sekundenschnelle abrufbar macht. Mit Hilfe von integrierten Informationssystemen und anderen Datensammlungen ist es zudem möglich, ein teilweise oder weitestgehend vollständiges Persönlichkeitsbild zusammenzufügen, ohne dass der Betroffene dessen Richtigkeit und Verwendung ausreichend überprüfen kann. Damit haben sich in einer bisher unbekanntem Weise die Möglichkeiten einer Einsicht- und Einflussnahme erweitert (vgl. BVerfGE 65, 1 - 42).¹⁰³ Um dies zu verhindern, muss das Personalverwaltungssystem von anderen Systemen der Behörde abgeschottet werden.

⁹⁹ Vgl. [Kammerer2001], Rn. 27.

¹⁰⁰ Vgl. [Kathke1994], Rn. 16.

¹⁰¹ Vgl. [Graz2004], S. 12.

¹⁰² Vgl. [Kathke1994], Rn. 17.

¹⁰³ Vgl. [Kathke1994], Rn. 17.

In einer Reihe von Entscheidungen¹⁰⁴ hat das BVerfG dargelegt, dass sich das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht nur auf den Bereich der automatisierten Datenverarbeitung, sondern auf jede Form der Informationsverarbeitung erstreckt.¹⁰⁵

Informationelle Selbstbestimmung stellt kein neues Grundrecht dar. In diesem Recht ist vielmehr die Weiterentwicklung des Persönlichkeitsschutzes vor dem Hintergrund veränderter Bedingungen zu sehen.¹⁰⁶

Jenes Recht wird nicht schrankenlos gewährt. Vielmehr ist der Einzelne eine sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft entfaltende, auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit. Aus diesem Grunde muss er Einschränkungen seines Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen (vgl. BVerwGE 65, 1, 43 f).¹⁰⁷

Die Beschränkungen müssen dem Gebot der Normenklarheit entsprechen,¹⁰⁸ d. h. sie bedürfen einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben. Weiter muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden.¹⁰⁹ Dieser besagt, dass in jedem Einzelfall der Frage nachzugehen ist, ob die automatisierte Datenverarbeitung unabdingbar für die Zwecke der Personalwirtschaft* oder –verwaltung* erforderlich ist und ob nicht andere adäquate Maßnahmen zur Verfügung stehen, die denselben Verwaltungszweck erreichen (vgl. BVerfGE 65, 1 (43 f); BVerfGE 65, 1 (44); BVerfGE 71, 183 (196 f); BVerfG NJW 88, 2031; BVerfGE 65, 1 (49 ff)).¹¹⁰

Letztlich bedarf es auch verfahrenstechnischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.¹¹¹

¹⁰⁴ Siehe insbesondere BVerfG NJW 88, 2031; im Übrigen auch BVerfGE 67, 100 (142f); 76, 363 (388); 77, 1 (46); BVerfG CR 87, 870; BVerfG DVBl 88, 531.

¹⁰⁵ Vgl. [Kathke1994], Rn. 17.

¹⁰⁶ Vgl. [Däubler2002], Rn. 80.

¹⁰⁷ Vgl. [Däubler2002], Rn. 83.

¹⁰⁸ Vgl. [Kathke1994], Rn. 19.

¹⁰⁹ Vgl. [Wenz2007], S. 122.

¹¹⁰ Vgl. [Kathke1994], Rn. 19.

¹¹¹ Siehe hierzu auch 3.4.2, technische und organisatorische Maßnahmen zur Wahrung des Datenschutzes.

Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts hatte auch Folgen für die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung. So beziehen sich mehrere Urteile des BAG ausdrücklich auf das des BVerfG (vgl. BAG 06.06.1984, NZA 1984, 321; BAG 15.07.1987, NZA 1988, 55; BAG 13.04.1988, DB 1988, 1702). Die überwiegende arbeitsrechtliche Literatur teilt diese Ansicht.¹¹²

Das Bundesverfassungsgericht wollte mit seinem Urteil über das Volkszählungsgesetz nur über die Tragweite des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung für Eingriffe durch den Staat entscheiden. Die sehr allgemein gehaltenen gerichtlichen Ausführungen beziehen sich aber auf die datenschutzrechtliche Ordnung der gesamten Gesellschaft.¹¹³

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist auch im Beamtenbereich zu beachten. Durch Art. 33 Abs. 5 GG können hierbei jedoch Einschränkungen vorgenommen werden, welche erforderlich sind, die Erfüllung der rechtmäßigen Ziele des Dienstherrn* zu ermöglichen.¹¹⁴

¹¹² Vgl. [Däubler2002], Rn. 102.

¹¹³ Vgl. [Wohlgemuth1988], Rn. 30.

¹¹⁴ Vgl. [Kathke1994], Rn. 20.

3.2 Anwendungsbereich des LDSG

Der folgende Abschnitt soll klären, unter welchen Voraussetzungen das LDSG bei der digitalen Personalaktenführung Anwendung findet.

Die Normadressaten des BDSG sind in § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 BDSG abschließend genannt. Die öffentlichen Stellen des Bundes (vgl. § 2 Abs. 1 BDSG) umfassen dabei die gesamte öffentlich-rechtliche Tätigkeit des Bundes. Es spielt keine Rolle, ob sie von Bundesbehörden selbst oder von bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts ausgeübt werden. Das BDSG findet außerdem Anwendung auf die öffentlichen Stellen der Länder* (vgl. § 2 Abs. 2 BDSG), sofern der Datenschutz nicht durch Landesgesetz geregelt wurde. Allerdings gilt dies nur, wenn sie Bundesrecht ausüben oder als Organe der Rechtspflege tätig werden und es sich nicht um Verwaltungsangelegenheiten handelt. Das BDSG ist auch auf die nicht-öffentlichen Stellen (vgl. § 2 Abs. 4 BDSG), also auf natürliche und juristische Personen, Gesellschaften und andere Personenvereinigungen des privaten Rechts anwendbar.

Das BDSG findet somit bezüglich der Einführung der digitalen Personalakte bei den öffentlichen Stellen des Landes keine Anwendung.

Die in den Landesgesetzen niedergeschriebenen Datenschutzregelungen verdrängen die des BDSG.¹¹⁵ Die öffentlichen Stellen des Landes Baden-Württemberg unterliegen nach § 2 Abs. 1 LDSG den landesrechtlichen Bestimmungen dieses Gesetzes. Ergänzend hierzu gelten spezialgesetzliche Regelungen für spezifische Bereiche, z. B. das baden-württembergische LBG (vgl. § 2 Abs. 5 LDSG).

Demzufolge ist das LDSG die einschlägige Norm, nach der die Zulässigkeit der automatisierten Personalaktenführung geprüft werden muss.

¹¹⁵ Vgl. [Gola et al. 2005], § 1 Rn. 19.

3.3 Verbot mit Erlaubnisvorbehalt

Wie unter 3.2 festgestellt, fällt die digitale Personalakte in den Geltungsbereich des LDSG. So orientiert sich auch die Zulässigkeit der automatisierten Personaldatenverarbeitung bzw. die Einführung der digitalen Personalaktenführung am LDSG.¹¹⁶

Das „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ geht aus § 4 Abs. 1 LDSG hervor und stellt einen prägenden Grundsatz des deutschen Datenschutzrechtes dar.¹¹⁷ Danach ist die Verarbeitung personenbezogener Daten nur zulässig, wenn das LDSG oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt (siehe 3.3.1) oder der Betroffene hierzu eingewilligt hat (siehe 3.3.2).

Im Folgenden soll auf die genannten Anforderungen aus § 4 Abs. 1 LDSG eingegangen und die Zulässigkeit der elektronischen Personalaktenführung aus datenschutzrechtlicher Sicht geklärt werden.

3.3.1 Erlaubnis durch LDSG und andere Rechtsvorschrift

Obwohl an erster Stelle das LDSG als Zulässigkeitsvoraussetzung genannt wird (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 1, 1. Alternative LDSG), kommt aufgrund seines subsidiären* Charakters zunächst eine andere Rechtsvorschrift, also eine vorrangige bereichsspezifische Regelung, in Betracht.¹¹⁸

Unter einer anderen Rechtsvorschrift ist beispielsweise eine Dienstvereinbarung*¹¹⁹, ein Tarifvertrag¹²⁰ oder das LBG zu verstehen, welche die Zulässigkeit der digitalen Personalakte regelt.¹²¹

Dienstvereinbarungen werden gemeinsam von der Dienststelle und dem Personalrat in Schriftform beschlossen, von beiden Seiten unterzeichnet und in geeigneter Weise bekannt gegeben (vgl. § 73 Abs. 1 S. 3 LPVG).

¹¹⁶ Vgl. [Kos2007], S. 47.

¹¹⁷ Vgl. [Gola et al. 2005], § 4 Rn. 3.

¹¹⁸ Vgl. [Gola2002], S. 109.

¹¹⁹ Eine Musterdienstvereinbarung befindet sich abgedruckt im Anhang (E) ab Seite 20.

¹²⁰ Auf die Tarifverträge (TVöD und TV-L) wird hier nicht eingegangen. Sie enthalten keine einschlägigen datenschutzrechtlichen Regelungen.

¹²¹ Vgl. [Bartosch2008], S. 117.

§ 73 Abs. 1 S. 1 LPVG regelt, bei welchen Maßnahmen eine Dienstvereinbarung zulässig ist. Sowohl § 79 Abs. 1 Nr. 9 und 10 LPVG (Maßnahmen zur Erleichterung des Arbeitsablaufs und Einführung grundsätzlich neuer Arbeitsmethoden) als auch § 79 Abs. 3 Nr. 14 LPVG (Einführung, Anwendung oder wesentliche Änderung oder wesentliche Erweiterung technischer Einrichtungen und Verfahren der automatisierten Verarbeitung* personenbezogener Daten* der Beschäftigten) fallen unter diese Bestimmungen.

Folglich kann die Erlaubnis zur Einführung der digitalen Personalakte durch Erlass einer Dienstvereinbarung herbeigeführt werden.¹²²

Ferner kann sich die Zulässigkeit der digitalen Personalaktenführung aus dem LDSG i. V. m. dem LBG ergeben. § 36 Abs. 1 LDSG erlaubt die Verarbeitung von personenbezogenen Daten, soweit dies zur Eingehung, Durchführung, Beendigung oder [...], insbesondere zu Zwecken der Personalplanung und des Personaleinsatzes, erforderlich ist oder eine Rechtsvorschrift [...] es vorsieht.

Unter einer Rechtsvorschrift meint das LDSG hier das LBG. § 36 Abs. 2 LDSG verweist auf die §§ 113 bis 113 g LBG. Sie finden entsprechende Anwendung für die Verarbeitung von Personalaktendaten von Mitarbeitern eines privatrechtlichen Arbeitsverhältnisses. Vorausgesetzt besondere Rechtsvorschriften oder tarifliche Vereinbarungen gehen denen des LBG nicht vor (vgl. § 36 Abs. 2 LDSG).¹²³

Die Erlaubnis, personenbezogene Daten zu verarbeiten, ist nach dem LDSG also insoweit zulässig, wie es § 113 g LBG erlaubt und eine automatisierte Verarbeitung nicht gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verstößt (vgl. § 113 g Abs. 2 LBG).¹²⁴

¹²² Siehe hierzu auch 5.2, Beteiligung der Personalvertretung.

¹²³ Dies ist hier nicht der Fall. Die Tarifverträge enthalten keine einschlägigen datenschutzrechtlichen Regelungen. Besondere Rechtsvorschriften gibt es hier nicht, da das LBG bereits die speziellere Regelung zum LDSG darstellt.

¹²⁴ Vgl. [Born et al. 1996], Nr. 2 zu § 113 g.

3.3.2 Erlaubnis durch Einwilligung des Betroffenen

Die Einwilligung jedes einzelnen Betroffenen nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 LDSG ist grundsätzlich erforderlich, wenn es keine andere Rechtsvorschrift gibt, aus der sich die Zulässigkeit der digitalen Personalaktenführung herleiten lässt und die Voraussetzungen aus § 36 LDSG nicht einschlägig sind.¹²⁵

Muss die Einwilligung des Betroffenen eingeholt werden, besteht ihm gegenüber eine Aufklärungspflicht in dem Maße, dass er über die beabsichtigte Art der Datenverarbeitung und deren Zweck informiert werden muss (vgl. § 4 Abs. 2 LDSG).

Die Einverständniserklärung des Mitarbeiters bedarf der Schriftform (vgl. § 4 Abs. 3 S. 1 LDSG). Sie kann unter bestimmten Voraussetzungen elektronisch erfolgen (vgl. § 4 Abs. 4 Nr. 1 bis 4 LDSG). Soll die Einwilligung zusammen mit anderen Erklärungen schriftlich erteilt werden, ist sie besonders hervorzuheben (vgl. § 4 Abs. 3 S. 2 LDSG).

In der Praxis kommt eine solche Einverständniserklärung lediglich im „Notfall“ in Frage.¹²⁶ Dies liegt einerseits darin begründet, dass mit dem Einholen der individuellen Einwilligungen ein erheblicher Verwaltungsaufwand einhergeht. Andererseits wäre der Nutzen des gesamten Datenverarbeitungssystems deutlich verringert, würden einzelne Mitarbeiter ihr Einverständnis verweigern (vgl. § 4 Abs. 2 S. 4 LDSG).¹²⁷ Fraglich ist zudem, ob ein Bediensteter nach erfolgter Einwilligung die Datenverarbeitung durch Widerruf auf zulässige Weise beenden kann, ohne dass ihm dadurch Nachteile entstehen.¹²⁸ Dies zeigt, dass die Umsetzung der elektronischen Personalakte nicht auf die Einwilligung der Mitarbeiter gestützt werden sollte. Hierfür bedarf es vielmehr einer zulassenden Regelung, die für alle Beschäftigten Anwendung findet (wie z. B. die oben ausgeführte Dienstvereinbarung).¹²⁹

¹²⁵ Vgl. [Bartosch2008], S. 108.

¹²⁶ Vgl. [Gola2002], S. 110.

¹²⁷ Vgl. [LambrichCahlik2002], S. 294.

¹²⁸ Vgl. [Gola2002], S. 110.

¹²⁹ Vgl. [LambrichCahlik2002], S. 294.

3.4 Wahrung des Datenschutzes

3.4.1 Datenschutzbeauftragte

In der Grundkonzeption gibt es zwischen der Aufgabenerfüllung des *Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit* und seinen Kollegen auf Landesebene (*Landesdatenschutzbeauftragte*) keine Unterschiede;¹³⁰ ihre Aufgaben liegen hauptsächlich in der

- Kontroll- und Überwachungsfunktion, um die Einhaltung der Datenschutzvorschriften bei den öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder zu gewährleisten (vgl. § 24 Abs. 1 BDSG; § 28 Abs. 1 LDSG);
- Informations- und Beratungsfunktion gegenüber den öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder (vgl. § 26 Abs. 3 BDSG; § 31 Abs. 3 LDSG);
- Unterrichtung der Öffentlichkeit und des Deutschen Bundestages bzw. des jeweiligen Landtages über wesentliche Entwicklungen des Datenschutzes (vgl. § 26 Abs. 1 S. 2 BDSG, § 31 Abs. 2 LDSG);
- Berichterstattung (Tätigkeitsbericht) gegenüber dem Deutschen Bundestag bzw. dem jeweiligen Landtag (vgl. § 26 Abs. 1 S. 1 BDSG; § 31 Abs. 1 LDSG).

Daneben kann sich jedermann an den *Bundesbeauftragten für Datenschutz und die Informationsfreiheit* wenden, wenn er der Ansicht ist, bei der Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten durch eine öffentliche Stelle des Bundes in seinen Rechten verletzt worden zu sein (vgl. § 21 BDSG). Gleiches gilt auf Landesebene (vgl. § 27 Abs. 1 LDSG).

Öffentliche Stellen des Landes können zudem einen *behördlichen Datenschutzbeauftragten* bestellen (vgl. § 10 Abs. 1 S. 1 LDSG). Er ist für die Überwachung und Einhaltung der Datenschutzvorschriften innerhalb dieser Stelle zuständig (vgl. § 10 Abs. 4 S. 1 LDSG) und nimmt daher eine

¹³⁰ Vgl. [Gola et al.] 2005, S. 511.

wichtige Position bei der Einführung der digitalen Personalakte ein. Um unterstützend mitwirken zu können, muss er im Vorfeld über den Einsatz des neuen Verfahrens unterrichtet werden (vgl. § 10 Abs. 4 S. 3 LDSG).

Da die elektronische Personalakte ein automatisiertes Verfahren darstellt, sollte der Datenschutzbeauftragte in jedem Fall in die Planung, Einführung und Anwendung des Systems mit einbezogen werden (vgl. § 10 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 LDSG). Wichtiger Ansprechpartner ist er beispielsweise bei der Vergabe von Berechtigungen.¹³¹ Außerdem macht er die Anwender der digitalen Personalakte in Form von Schulungen oder Seminaren mit den datenschutzrechtlichen Bestimmungen vertraut (vgl. § 10 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 LDSG).¹³²

Das Verfahren, mit dem die elektronische Personalakte geführt wird, muss von ihm in das Verzeichnisse* eingetragen werden (§§ 10 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 und 11 Abs. 1 LDSG).

Treten spezielle datenschutzrechtliche Fragen im Hinblick auf die elektronische Personalakte auf, welche in diesem Leitfaden nicht beantwortet werden und vom behördlichen Datenschutzbeauftragten nicht beantwortet werden können, ist es ratsam, sich an das Büro des Landesdatenschutzbeauftragten zu wenden.¹³³

Außerdem stellt er gemeinsam mit dem *Bundesbeauftragten für Datenschutz und die Informationsfreiheit* auf der Internetseite wichtige Orientierungshilfen (u. a. „Datenschutz bei Dokumenten-Management-Systemen“)¹³⁴ zur Verfügung, die bei der Umsetzung der virtuellen Personalakte behilflich sein können.¹³⁵

¹³¹ Siehe hierzu auch 5.3.3.3, Berechtigungskonzept.

¹³² Vgl. [Speichert2007], S. 147 f.

¹³³ Unter www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de (14.03.2009).

¹³⁴ Siehe Anhang.

¹³⁵ Weitere Informationen unter www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/service/gem-materialien/ (14.03.2009).

3.4.2 Technische und organisatorische Maßnahmen

Um die Einhaltung der Vorschriften des LDSG bei der digitalen Personalaktenführung zu gewährleisten, müssen die datenverarbeitenden Stellen die dazu erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen treffen. So sind insbesondere die in § 9 Abs. 3 LDSG aufgeführten Anforderungen des Datenschutzes durch geeignete innerbehördliche Vorkehrungen umzusetzen. Dabei ist der Stand der Technik zu berücksichtigen. Fraglich ist allerdings, welche der zahlreichen möglichen Sicherungsmaßnahmen im konkreten Einzelfall erforderlich sind.¹³⁶ Die Erforderlichkeit ist dann gegeben, wenn der Aufwand der Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck steht (vgl. § 9 Abs. 2 S. 2 LDSG). Die Auswahl der Maßregeln muss somit entsprechend dem Grad der Schutzbedürftigkeit getroffen werden.¹³⁷

Nachfolgend werden die in § 9 Abs. 3 LDSG aufgeführten Anforderungen erläutert sowie in Betracht kommende Sicherheitsvorkehrungen beschrieben.

Zutrittskontrolle; meint hier den körperlichen Zutritt zu Datenverarbeitungsanlagen, mit denen personenbezogene Daten verarbeitet oder genutzt werden. Durch bauliche oder organisatorische Maßnahmen wie z. B. der Zugang mit Chipkarte, Berechtigungsausweis oder die Vergabe von Schlüsseln ist der unbefugte Zutritt zu Datenverarbeitungsanlagen zu verwehren.¹³⁸

Benutzerkontrolle; bedeutet, dass der Zugang in die Datenverarbeitungsanlage selbst für Unbefugte verhindert werden muss. Geeignete Maßnahmen wären hierfür die Passwortvergabe, Protokollierung der Passwortnutzung und Chipkarten.¹³⁹

¹³⁶ Vgl. [Gola et al. 2005], § 9 Rn. 18.

¹³⁷ Vgl. [Gola et al. 2005], § 9 Rn. 20.

¹³⁸ Vgl. [Gola et al. 2005], § 9 Rn. 23.

¹³⁹ Vgl. [Gola et al. 2005], § 9 Rn. 24.

Zugriffs- und Speicherkontrolle;¹⁴⁰ soll die Tätigkeit innerhalb des EDV-Systems regeln. Es muss sichergestellt sein, dass die zur Benutzung eines Datenverarbeitungssystems Berechtigten ausschließlich auf solche Daten zugreifen können, die ihrer Zugriffsberechtigung unterliegen. Hierbei ist der Zugriff auf jene Daten zu beschränken, die der Mitarbeiter zur Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben benötigt. Außerdem ist dafür zu sorgen, dass personenbezogene Daten bei der Verarbeitung, Nutzung* und nach der Speicherung* nicht unbefugt gelesen, kopiert, verändert oder entfernt werden können.¹⁴¹

Datenträger-, Transport- und Übermittlungskontrolle; durch sie ist zu gewährleisten, dass personenbezogene Daten bei der elektronischen Übertragung oder während ihres Transports oder ihrer Speicherung auf Datenträger nicht unbefugt gelesen, kopiert, verändert oder entfernt werden können. Dazu muss überprüft und festgestellt werden können, an welche Stellen eine Übermittlung personenbezogener Daten durch Einrichtungen zur Datenübertragung vorgesehen ist. Vorkehrungen hierfür: Standleitung, Datenverschlüsselung, Botentransport, Postversand in verschlossenen Transportbehältern, Transportbegleitung, Taschenkontrollen, Vollständigkeits- und Richtigkeitsprüfung, Regelung zur Datenträgervernichtung.¹⁴²

Eingabekontrolle; d. h. es muss nachträglich überprüft und festgestellt werden können, wer zu welcher Zeit welche personenbezogenen Daten in Datenverarbeitungssysteme eingegeben hat.¹⁴³ Die Kontrolle kann mit Erfassungsbelegen mit Erfassungs- und Prüfbestätigung, Protokollierung eingegebener Daten und Verarbeitungsprotokollen erfolgen.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Siehe hierzu auch 5.3.3.3, *Berechtigungskonzept*.

¹⁴¹ Vgl. [Gola et al. 2005], § 9 Rn. 25.

¹⁴² Vgl. [Gola et al. 2005], § 9 Rn. 26

¹⁴³ Vgl. [Kos2007], S. 45.

¹⁴⁴ Vgl. [Gola et al. 2005], § 9 Rn. 27.

Auftragskontrolle; drückt aus, dass im Auftrag verarbeitete personenbezogene Daten nur entsprechend den Weisungen des Auftraggebers verarbeitet werden können. Der Auftraggeber ist dazu angehalten, eindeutige vertragliche Abreden zu treffen. Insbesondere ist sorgfältig zu regeln: Zeitpunkt, Ort und Berechtigung/Verpflichtung zur Anlieferung bzw. Abholung der Daten, Leistungsumfang, Aufbewahrung von Datenträgern, Transport- und Versendungsform, beidseitige Kontrollmaßnahmen, Maßnahmen bei Verlust von Datenträgern.¹⁴⁵

Verfügbarkeitskontrolle; schreibt vor, dass personenbezogene Daten gegen zufällige Zerstörung oder Verlust z. B. durch Wasserschäden, Stromausfall, Brand, Blitzschlag usw. geschützt sein müssen. Sicherheitsvorkehrungen hierfür wären die Auslagerung von Sicherungskopien, unterbrechungsfreie Stromversorgung, Katastrophenplan etc.¹⁴⁶

Trennungsgebot; besagt, dass die getrennte Verarbeitung zu unterschiedlichen Zwecken erhobener Daten zu gewährleisten ist. Maßnahmen hierfür wären softwareseitiger Ausschluss (Mandantentrennung), Dateiseparierung bei Datenbankprinzip, Trennung über Zugriffsregelung, Trennung von Test- und Routineprogrammen.¹⁴⁷

Ein gewisses Restrisiko bleibt bei der technischen Sicherung der personenbezogenen Daten gegenüber Manipulation immer bestehen. Ein absoluter Schutz wäre nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich.¹⁴⁸

Um trotzdem das Höchstmaß an Sicherheit zu erreichen, ist es wichtig, das Bedienungspersonal durch konkrete schriftliche und mündliche Arbeitsanweisungen* anzuleiten bzw. jeden Mitarbeiter für den gewissenhaften und gegen den leichtsinnigen Umgang mit personenbezogenen Daten zu sensibilisieren.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Vgl. [Gola et al. 2005], § 9 Rn. 28.

¹⁴⁶ Vgl. [Gola et al. 2005], § 9 Rn. 29.

¹⁴⁷ Vgl. [Gola et al. 2005], § 9 Rn. 30.

¹⁴⁸ Vgl. [Kos2007], S. 45.

¹⁴⁹ Weitere wichtige Anleitungen und Praxisbeispiele zur „Wahrung des Datenschutzes“ wurden vom BSI im „Leitfaden IT-Sicherheit“ festgehalten. Siehe hierzu Anhang.

3.5 Individualrechte des Betroffenen

3.5.1 Benachrichtigung

Werden erstmals personenbezogene Daten ohne Kenntnis des Betroffenen* gespeichert, hat der Betroffene laut § 14 Abs. 2 LDSG einen Anspruch auf Benachrichtigung. Diese hat unaufgefordert und unverzüglich, d. h. ohne schuldhaftes Verzögern, nach der erstmaligen Speicherung oder im Falle einer beabsichtigten Übermittlung*, spätestens bei der ersten Übermittlung zu erfolgen (vgl. § 14 Abs. 2 S. 3 LDSG).¹⁵⁰ In der Benachrichtigung sind die beabsichtigte Datenverarbeitung und der Zweck derselben, sowie bei einer beabsichtigten Übermittlung die Empfänger* der Daten anzugeben (vgl. § 14 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LDSG).

§ 14 Abs. 3 LDSG nennt einige Ausnahmen der Benachrichtigungspflicht. So entfällt diese beispielsweise, wenn die Verarbeitung der Daten durch Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist oder der Betroffene auf andere Weise Kenntnis von der Verarbeitung seiner Daten erlangt hat.¹⁵¹

Nach § 2 Abs. 5 LDSG gehen besondere Rechtsvorschriften des Bundes oder des Landes dem LDSG vor; so auch die beamtenrechtliche Regelung bezüglich der Benachrichtigung aus § 113 g Abs. 5 LBG. Demnach muss der Beamte bei erstmaliger Speicherung oder wesentlicher Änderung* seiner in automatisierten Dateien gespeicherten Daten benachrichtigt werden. Für Tarifarbeitnehmer gelten die oben genannten Ausführungen des LDSG.

3.5.2 Auskunft

Gemäß §§ 5 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. 21 Abs. 1 Nr. 1 LDSG hat der Betroffene ein Auskunftsrecht über die zu seiner Person gespeicherten Daten, ihre Herkunft, etwaige Empfänger der Daten sowie den Zweck der Verarbeitung (vgl. § 21 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 LDSG). Des Weiteren ist ihm

¹⁵⁰ Hier gelten die Maßstäbe des § 121 BGB; vgl. [Däubler2002], Rn. 513.

¹⁵¹ Vgl. [ZilkensLübking2008], S. 147 ff.

Auskunft über den strukturierten Ablauf der automatisierten Verarbeitung der ihn betreffenden Daten und die dabei herangezogenen Entscheidungskriterien zu erteilen. Dies betrifft Entscheidungen, die für den Betroffenen eine nachteilige rechtliche Folge haben oder ihn erheblich beeinträchtigen (vgl. § 4 Abs. 7 LDSG).

Anders als bei der Benachrichtigungspflicht muss der Dienstherr hier nicht von sich aus den Betroffenen informieren. Die Auskunft wird nur auf Antrag erteilt, welcher keiner besonderen Schriftform bedarf und auch nicht begründet sein muss.¹⁵² Der Betroffene soll die Art der personenbezogenen Daten, über die Auskunft zu erteilen ist, näher präzisieren (vgl. § 21 Abs. 2 LDSG). Die Auskunft wird schriftlich erteilt. Erfolgt die Datenverarbeitung für eigene Zwecke, ist die Auskunft kostenlos.¹⁵³

Eine andere Form der Auskunft kann bei automatisiert geführten Personalakten, also elektronischen Personalakten, erfolgen. Hier kann dem Betroffenen die Möglichkeit eines Lesezugriffs eingeräumt werden.¹⁵⁴

Das Auskunftsrecht erstreckt sich auch auf das vom behördlichen Datenschutzbeauftragten geführte Verzeichnis* (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 11 Abs. 4 LDSG).

Für Beschäftigte, auf die der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst Anwendung findet, stellt bezüglich der Auskunft § 3 Abs. 5 TVöD die bereichsspezifische und damit die einschlägige Norm dar. Im Beamtenbereich ist das Auskunftsrecht über § 113 Abs. 1 S. 2 i. V. m. § 113 c Abs. 1 LBG anzuwenden.

3.5.3 Berichtigung, Löschung und Sperrung

Laut § 22 Abs. 1 S. 1 LDSG sind personenbezogene Daten zu berichtigen*, wenn sie nachweislich unrichtig sind.¹⁵⁵ Wird die Richtigkeit personenbezogener Daten in Akten vom Betroffenen bestritten oder

¹⁵² Vgl. [Gola et al. 2005], § 34 Rn. 4.

¹⁵³ Vgl. [ZilkensLübking2008], S. 147 ff.

¹⁵⁴ Vgl. [Gola et al. 2005], § 34 Rn. 14. Siehe hierzu auch 5.3.3.3, Berechtigungskonzept.

¹⁵⁵ Vgl. [HanauAdomeit2007], Rn. 734.

anderweitig festgestellt, muss dies durch einen Vermerk in der Akte festgehalten werden (vgl. § 22 Abs. 1 S. 2 LDSG).

Nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LDSG sind personenbezogene Daten in Dateien zu löschen, wenn die Speicherung unzulässig war oder wenn ihre Kenntnis für die Erfüllung des Zwecks der Speicherung nicht mehr erforderlich ist.¹⁵⁶ Personenbezogene Daten in Akten sind zu löschen, wenn die speichernde Stelle im Einzelfall feststellt, dass die gesamte Akte zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist (vgl. § 23 Abs. 2 LDSG).

Eine Sperrung* personenbezogener Daten in Dateien ist gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 1 LDSG dann vorzunehmen, wenn die Richtigkeit der Daten vom Betroffenen bestritten wird und nicht festgestellt werden kann, ob die Daten richtig oder unrichtig sind. Weiter ist eine Sperrung der Daten dann vorzunehmen, wenn eine Löschung* nach § 23 Abs. 4 LDSG unterbleibt.

Werden unrichtige oder unzulässig gespeicherte Daten berichtigt, gelöscht oder gesperrt, müssen die Empfänger* der Daten verständigt werden (vgl. §§ 23 Abs. 5; 24 Abs. 5 LDSG i. V. m. § 22 Abs. 2 LDSG).

Weitere Rechte des Betroffenen sind der Anspruch auf Schadensersatz bei unzulässiger oder unrichtiger Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten nach § 5 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. § 25 LDSG, sowie das Recht, Einwände im Rahmen seines schutzwürdigen, in seiner persönlichen Situation begründeten Interesses, gegenüber der Verarbeitung seiner Daten zu erheben* (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 4 Abs. 6 LDSG). Außerdem kann er sich an den Landesbeauftragten für den Datenschutz wenden (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 6 i. V. m. § 27 LDSG).

Ferner sind die in § 5 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 LDSG genannten Ansprüche unabdingbar. Sie können also nicht durch Rechtsgeschäft ausgeschlossen oder beschränkt werden (vgl. § 5 Abs. 1 S. 2 LDSG).

¹⁵⁶ Vgl. [HanauAdomeit2007], Rn. 735.

4. Grundlagen der digitalen Aktenablage

Bisher wurden in dieser Arbeit die umfassenden, aus unterschiedlichen Rechtsgebieten stammenden Vorgaben der Personalaktenführung dargestellt. Festzuhalten ist, dass eine Digitalisierung der Personalakte in rechtlicher Hinsicht möglich ist. Im folgenden Abschnitt soll nun auf die Funktionsweise der digitalen Personalakte im Rahmen eines Dokumenten-Management-Systems (DMS) eingegangen werden. Dieses bildet die Grundlage für die digitale Personalakte.

4.1 Dokumenten-Management-System

Dokumenten-Management-Systeme gehören seit einigen Jahren zu den Haupttrends der Informationstechnologie. Sie dienen der Speicherung, Verwaltung und Wiedergewinnung von Dokumenten in elektronischer Form. Durch die DMS-Lösungen besteht für die Anwender die Möglichkeit, Ordnung in ihre Dateien und gescannten Schriftstücke zu bringen, Geschäftsabläufe zu optimieren, große Informationsmengen zu verwalten und datenbankgestützte Dokumente wiederzufinden.¹⁵⁷

4.1.1 Aufbau und Funktion

Die Struktur und die Funktion eines DMS sollen anhand folgender Darstellung verständlich gemacht werden. Nachfolgend werden dann die einzelnen Schritte (Eingabe, Ablage*, Archivierung*, Ausgabe) erläutert.

¹⁵⁷ Vgl. [Mertens et al. 1996], S. 48.

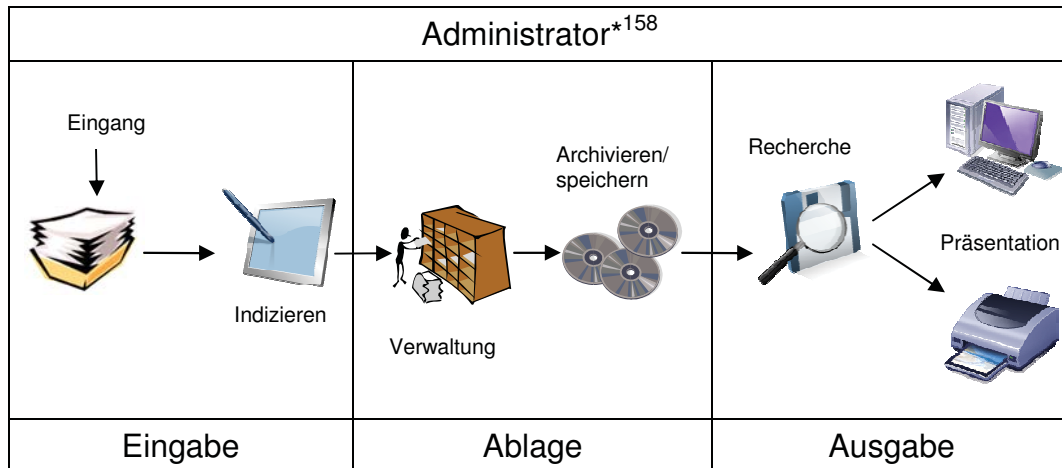


Abbildung 1: Grundstruktur eines DMS¹⁵⁹

4.1.2 Eingabe und Ablage* von Dokumenten

Im Funktionsbereich Eingabe und Ablage von Dokumenten geht es darum, dass die unterschiedlichen Dokumentenarten, die Bestandteil der Personalakte sein sollen, dem DMS zugeführt werden.¹⁶⁰

4.1.2.1 Document Imaging

Zunächst ist zwischen den beiden Informationsarten CI* (Coded Information) und NCI* (Non Coded Information) zu unterscheiden. „Coded Information“ liegt in einem durch EDV-Systeme inhaltlich auswertbaren Code vor (z. B. ein Word-Dokument, eine Excel-Tabelle oder eine E-Mail).¹⁶¹ Bei der Einführung einer digitalen Personalakte ist allerdings insbesondere „Non Coded Information“ von Bedeutung. Hierbei handelt es sich um Informationen, die lediglich in bildlicher, nicht maschinell auswertbarer Form vorliegen. NCI-Dokumente entstehen dadurch, dass analoge

¹⁵⁸ Auf den Funktionsbereich Administration wird erst im fünften Gliederungspunkt eingegangen. Administration umfasst im Wesentlichen das Berechtigungskonzept sowie die Anbindung anderer Personalprogramme (Integration des DMS mit anderen, bestehenden IT-Anwendungen). Vgl. hierzu [Götzer et al. 2004], S. 136 f.

¹⁵⁹ Eigene Darstellung in Anlehnung an [Steinbrecher2007], S. 144 aus [Götzer et al. 2004], S. 13.

¹⁶⁰ Vgl. [Götzer et al. 2004], S. 14.

¹⁶¹ Vgl. [Limper2001], S. 73.

Informationsträger, wie z. B. aus der herkömmlichen Papierakte entnommene Schriftstücke oder auch Fotos, mittels eines Scanners digitalisiert werden.¹⁶² Dieser Vorgang, auch „Document Imaging“ genannt, ist notwendig, da für die Archivierung* alle Vorgänge in digitalisierter Form vorliegen müssen. Es handelt sich hierbei um den ersten Schritt zum Dokumenten-Management.¹⁶³

4.1.2.2 Indizierung*¹⁶⁴ von Dokumenten

Wie bereits erläutert, sind NCI-Dokumente nicht maschinell auswertbar. Dies bedeutet, dass die in solchen digitalen Abbildern aufgeführten Daten nicht selektiert bzw. sortiert werden können. Um dem Anwender das spätere Auffinden der Dokumente zu ermöglichen, müssen diesen codierte Informationen in Form von Indizes oder Suchbegriffen (auch Metadaten* oder Schlagwörter genannt) zugeordnet werden.¹⁶⁵ Auf diese Weise wird eine Datenbank aufgebaut, welche die zu den Dokumenten gehörigen Suchbegriffe speichert und im Falle einer Recherche die jeweiligen Ergebnisse anzeigt. Je mehr Begriffe und Werte für das Dokument eingegeben werden, umso gezielter ist es später wieder auffindbar.

Durch das Abspeichern als Images (digitale Fotografien/eingescannte Schriftstücke) entstehen sehr große Speichermengen. Diese werden meist auf einem optischen Speichermedium abgelegt, während die Datenbank selbst auf einem magnetischen Speicher liegt und immer wieder aktualisiert wird.¹⁶⁶

¹⁶² Vgl. [Müthlein1995], S. 113.

¹⁶³ Siehe hierzu auch 5.3.6.3, scannen der Tagesablage.

¹⁶⁴ In der Fachliteratur häufig auch als „Indexierung“ oder „Index-Erfassung“ bezeichnet. Vgl. [Ulschmid2003], S. 140 sowie [Knaack2002], S. 64.

¹⁶⁵ Vgl. [Müthlein1995], S. 111 ff.

¹⁶⁶ Vgl. [Götzer et al. 2004], S. 71.

Die Indizierung kann manuell oder automatisch erfolgen, wobei zu den automatischen Verfahren beispielsweise die sog. „Barcode-Erkennung“ zählt. Diese wird in der folgenden Abbildung dargestellt und genauer beschrieben.

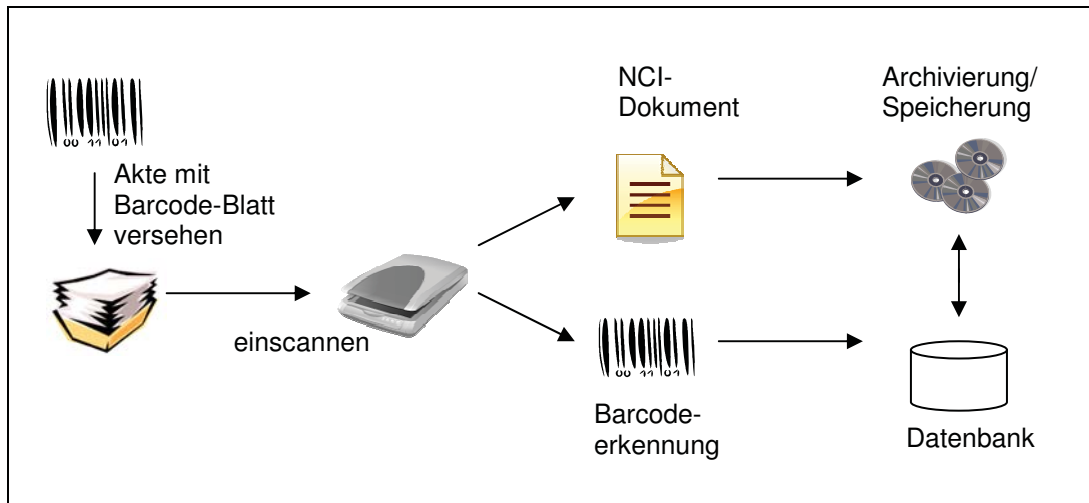


Abbildung 2: Barcode-Erkennung¹⁶⁷

Bei diesem Verfahren wird jede einzuscannende Akte mit einem Barcode-Blatt versehen.¹⁶⁸ Der Barcode* enthält die zur Attributierung der Akte dienenden Mitarbeiterstammdaten, wie z. B. den Namen, die Sozialversicherungsnummer, die Personalnummer oder auch das Geburtsdatum.¹⁶⁹ Die Identifizierung des Barcodes erfolgt direkt beim Scannen*. Die Dokumente werden an das Archiv weitergeleitet, während die Indizes wiederum gemeinsam mit entsprechenden Links* zu den Dokumenten in die Datenbank geschrieben werden.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Eigene Darstellung in Anlehnung an [Götzer et al. 2004], S. 152.

¹⁶⁸ Das Barcodeblatt wird mit Hilfe eines Barcodedruckers erstellt. Normalerweise wird hierfür kein DinA4 Blatt dafür verwendet. Der Barcodedrucker druckt den Barcode auf kleine Etiketten, die dann in eine Ecke des ersten Blattes geklebt werden.

¹⁶⁹ Vgl. [Tauscher1998], S. 71 sowie [Mojen2001], S. 436.

¹⁷⁰ Vgl. [Götzer et al. 2004], S. 17, 151 f. sowie [Tauscher1998], S. 71. Siehe hierzu auch 5.3.6.3, scannen der Tagesablage.

Da sich eingescannte Dokumente, die als Image-Formate vorliegen, nicht direkt maschinell interpretieren lassen (NCI-Dokumente), kommt oft das sog. Optical Character Recognition (kurz: OCR*- oder auch ICR-Verfahren genannt) zur Anwendung.¹⁷¹ Dieses Verfahren ermöglicht es, NCI-Dokumente in CI-Dokumente umzuwandeln.¹⁷² Das bedeutet, dass die einzelnen Zeichen (Buchstaben, Zahlen, usw.) des eingescannten Dokumentes wieder bearbeitet und verändert werden können. Die Qualität des Ergebnisses eines OCR-Verfahrens hängt sehr stark von der Qualität der Vorlage und der Leistungsfähigkeit der Software ab.¹⁷³

4.1.2.3 Übernahme von CI-Dokumenten

Bereits in digitaler Form vorliegende Dokumente können direkt in die digitale Personalakte überspielt werden.¹⁷⁴ Die direkte Übernahme von CI-Dokumenten ist im Personalbereich von Bedeutung, da hier große Mengen an Dokumenten anfallen, die zwar vorgehalten werden müssen, deren Ausdruck zwecks Archivierung aber sehr unwirtschaftlich ist.¹⁷⁵ Hier seien insbesondere die Lohn- und Gehaltsabrechnungen genannt. Die automatische Übernahme solcher Dokumente ist durch Schnittstellen* zum Abrechnungssystem zu gewährleisten.¹⁷⁶ So werden die Indizierungsparameter ohne Formatumwandlung direkt aus dem Inhalt des jeweiligen Dokumentes gewonnen.¹⁷⁷

¹⁷¹ Die OCR-Funktion ist in den meisten Standardversionen von DMS nicht enthalten. Sie kann aber i. d. R. durch Zusatzmodule dem Standardprogramm hinzugefügt werden.

¹⁷² Vgl. [Götzer et al. 2004], S. 72.

¹⁷³ Vgl. [Kos2007], S. 41.

¹⁷⁴ Dies geschieht beispielsweise mittels des sog. COLD-Verfahrens („Computer Output on Laser Disc“). COLD-Systeme dienen zur Massenarchivierung von Dateien aus operativen Anwendungen auf optische Speichermedien. Vgl. [Götzer2001], S. 15.

¹⁷⁵ Vgl. [Götzer et al. 2004], S. 15.

¹⁷⁶ Vgl. [Tauscher1998], S. 71.

¹⁷⁷ Vgl. [Götzer et al. 2004], S. 151.

4.1.3 Archivierung* von Dokumenten

Zur Archivierung von Dokumenten werden zumeist optische Datenträger*, insbesondere sog. WORM*-Datenträger¹⁷⁸ verwendet. Wesentliches Merkmal dieser Datenträger ist, dass sie nur einmal beschrieben werden können. Vorteilhaft an der WORM als Speichermedium ist die gewährleistete Datensicherheit. So können an einem einmal gespeicherten Dokument keine Manipulationen vorgenommen werden,¹⁷⁹ wodurch den rechtlichen Anforderungen an die Archivierung von Dokumenten mit urkundlichem Charakter entsprochen wird.¹⁸⁰ Ferner verfügen WORM-Datenträger über eine hohe Speicherkapazität. Auf einer 2,6 GB-WORM können bei durchschnittlich 32 KB pro gescannter Seite¹⁸¹ bis zu 85.000 Seiten archiviert werden.¹⁸²

Die WORM-Datenträger befinden sich wiederum in den Ablagefächern eines automatischen Plattenwechslers, der sog. „Jukebox“. Eine solche Jukebox, die teilweise sogar mehrere Laufwerke enthält, ist für die Verwaltung der Dokumente zuständig.¹⁸³ Sie ermöglicht einen schnelleren und gezielteren Zugriff auf den jeweils benötigten Datenträger, als dies beim manuellen Einlegen der Fall wäre. Wenn mehrere Benutzer gleichzeitig auf die gespeicherten Personalunterlagen zugreifen sollen ist der Einsatz von mehreren Laufwerken sinnvoll, da so der Datenabruf schneller erfolgen kann.¹⁸⁴

Andere optische Speichermedien, wie z. B. die CD oder DVD werden derzeit vom Gesetzgeber bei der Archivierung nicht als revisionssicher* anerkannt.¹⁸⁵

¹⁷⁸ Weitere Informationen zur Begrifflichkeit und Funktionsweise werden im Glossar der Fachbegriffe erläutert.

¹⁷⁹ Eine absolute Sicherheit besteht nicht, da eine WORM ausgelesen, die Informationen manipuliert und danach wieder auf eine neue WORM geschrieben werden könnte. Vgl. [Gulbins et al. 1999], S. 153.

¹⁸⁰ Vgl. [Finckh1995], S. 44 sowie [Müthlein1995], S. 109.

¹⁸¹ Hierbei kommt es vor allem auf die Scanqualität an, mit der die Dokumente eingescannt werden. Eine höherer Auflösung oder auch ein Farbscan benötigt mehr Speicherplatz.

¹⁸² Vgl. [MüllerSalinger] 1998, S. 30.

¹⁸³ Vgl. [Finckh1995], S. 44.

¹⁸⁴ Vgl. [Limper2001], S. 140.

¹⁸⁵ Vgl. [Götzer et al. 2004], S. 204.

4.1.4 Ausgabe von Dokumenten

Im Funktionsbereich Ausgabe geht es zunächst um die Dokumentenrecherche, welche über eine Dialogmaske erfolgt.¹⁸⁶ Dabei kann zwischen zwei Suchstrategien unterschieden werden: Die gängigste Suche besteht darin, direkt auf der Ebene des Mitarbeiters die entsprechende Rubrik (Register) anzuklicken. Ferner ist es möglich, auf der Ebene von Mitarbeitergruppen oder auch allen Mitarbeitern zu recherchieren. So kann unter Umständen sowohl auf einzelne Schriftstücke, als auch aktenübergreifend auf Dokumente zugegriffen werden.¹⁸⁷

Um das Wiederauffinden einzelner Dokumente zu gewährleisten, müssen alle Dokumente mit eindeutigen Suchkriterien (auch Indizes, Attribute oder Metadaten genannt, s. o.) versehen sein.¹⁸⁸ Weitere Suchkriterien wie Ersteller, Erfasser oder das Erstellungsdatum kann das DMS selbst kreieren.

Da bei der Suche meist mehrere Treffer gefunden werden, wird dem Benutzer eine Auswahlmöglichkeit gegeben. Die Treffer werden in den meisten DMS in einer Rollbalkenliste angezeigt. Dort kann der Anwender dann das gewünschte Dokument auswählen.¹⁸⁹

Im nächsten Schritt ist das gefundene Dokument zu reproduzieren. So kann es beispielsweise am Bildschirm angezeigt oder auch ausgedruckt werden.¹⁹⁰ Dabei ist zu beachten, dass die Aktenzugriffe durch ein Berechtigungssystem (siehe 5.3.3.3) verwaltet werden. Das Löschen* und das Drucken von Dokumenten ist in der Regel nur einem kleinen Anwenderkreis vorenthalten. Zudem kann mittels einer automatischen Protokollierung stets nachvollzogen werden, wann welcher Anwender welche Aktion ausgeführt hat.¹⁹¹

¹⁸⁶ Vgl. [Wilken2000], S. 40.

¹⁸⁷ Vgl. [MüllerSalinger1998], S. 32. *Die Frage, ob eine personenübergreifende Dokumentenrecherche ermöglicht werden soll, ist in der Dienstvereinbarung zur elektronischen Personalakte zu klären.*

¹⁸⁸ *Siehe hierzu auch 4.1.2.2, Indizierung von Dokumenten.*

¹⁸⁹ Vgl. [Ulschmid2003], S. 151 f.

¹⁹⁰ Vgl. [Götzer et al. 2004], S. 20 ff.

¹⁹¹ Vgl. [Wilken2000], S. 246. *Siehe hierzu auch 5.3.3.3, Berechtigungskonzept sowie 3.4, Wahrung des Datenschutzes*

Die nachfolgende Grafik soll das Zusammenwirken der Metainformationen auf der Datenbank und Dokumentenablage (Archiv) in der Jukebox bei der Dokumentensuche- und Ausgabe verdeutlichen:

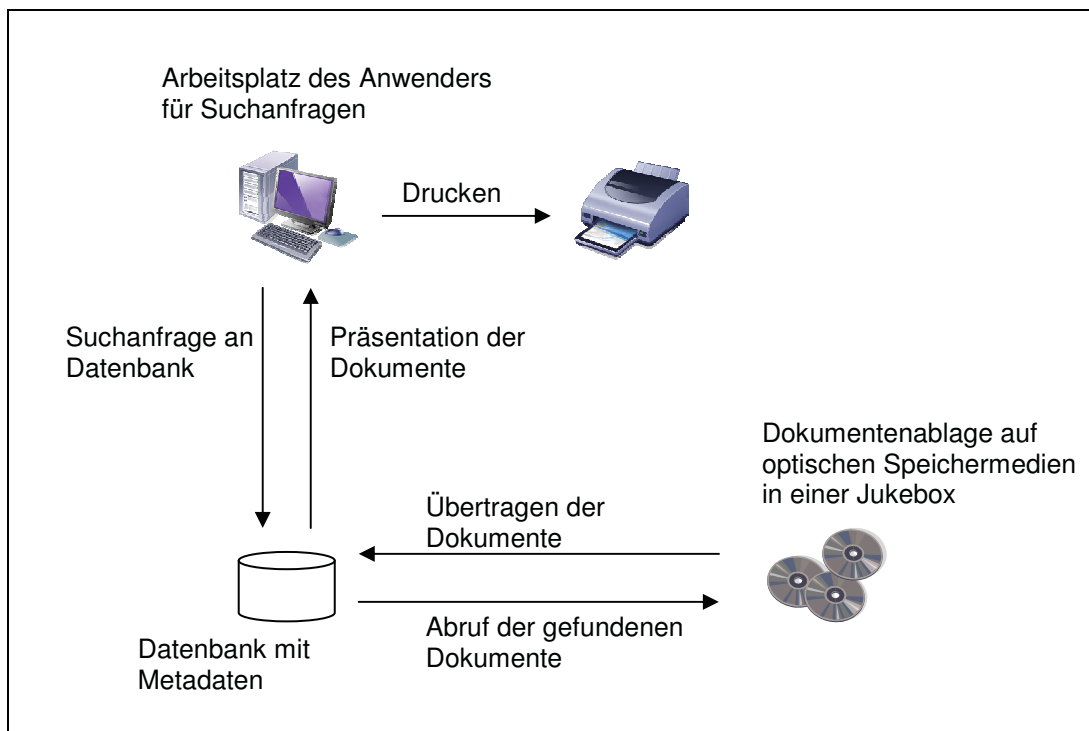


Abbildung 3: Zusammenwirken der Metainformationen auf der Datenbank und Dokumentenablage (Archiv) in der Jukebox¹⁹²

Die Anzeige der Dokumente am Bildschirm erfolgt nach der Suche über sog. Viewer*. Diese zeigen das Dokument in einer Vorschau an. So kann der Anwender schnell sehen, ob er das richtige Dokument gefunden hat und dies dann zur Bearbeitung öffnen.

Viewer bieten verschiedene Funktionen: Verändern der Fenstergröße und Fensterposition; Skalieren (Darstellung in unterschiedlichen Maßstäben); Einpassen der Anzeige in die aktuelle Fenstergröße; Drehen der einzelnen Seiten um 90°, 180° und 270° usw.¹⁹³

¹⁹² Eigene Darstellung nach [Götzer et al. 2004], S. 72.

¹⁹³ Vgl. [Gulbins et al. 1999], S. 54 ff.

4.2 Ordnungsgemäße Archivierung

Neben den bereits dargestellten arbeits-, beamten- und datenschutzrechtlichen Aspekten sind bei der elektronischen Personalaktenführung auch steuerrechtliche Vorgaben und solche aus dem Bürgerlichen Recht zu beachten.¹⁹⁴ In den zwei folgenden Abschnitten soll auf die ordnungsgemäße Archivierung sowie auf die Beweisqualität digitaler Dokumente eingegangen werden.

Die ordnungsgemäße Archivierung steuerlich relevanter Personalunterlagen¹⁹⁵ orientiert sich an zwei vom Bundesfinanzministerium herausgegebenen Schreiben. Zum einen an den „Grundsätzen ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme“ (GoBS).¹⁹⁶ Diese erfordern die vollständige Übertragung des Originals auf das Speichermedium, die ordnungsmäßige Ablage, die ordnungsmäßige Wiedergabe und die ordnungsmäßige Verfahrensdokumentation.

Zum anderen an den „Grundsätzen zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen“ (GDPdU)¹⁹⁷. Hier wurden die Anforderungen an die ordnungsmäßige Wiedergabe für den Zugriff der Finanzbehörden auf elektronische Archive im Rahmen der Außenprüfung festgelegt.

Organisatorisch und EDV-technisch ist es möglich, dass alle mitarbeiterbezogenen, steuerrelevanten Daten in einem System (z. B. im Rahmen der Entgeltabrechnung) zusammengeführt werden. So ist der Zugriff auf die digitale Personalakte durch die Finanzverwaltung nicht erforderlich und auch nicht zulässig. Dennoch sind die Ordnungsmäßigkeitsgrundsätze (unveränderbar, reproduzierbar und in angemessener Zeit verfügbar) aus steuerlicher Sicht auch bei der digitalen Personalakte anzuwenden.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Hier sind vor allem die in den §§ 239 u. 257 HGB sowie die §§ 145 bis 147 AO zu beachten. Der Anwendungsbereich dieser Gesetze liegt (hauptsächlich) im Bereich der Privatwirtschaft. Die Grundsätze der ordnungsgemäßen Archivierung können jedoch auch in der öffentlichen Verwaltung angewendet werden. Vgl. [Geis2007], S. 4.

¹⁹⁵ Z. B. der Arbeitsvertrag und Gehaltsmitteilungen. Vgl. [Bartosch2008], S. 124.

¹⁹⁶ Schreiben des Bundesministeriums für Finanzen vom 07.11.1995.

¹⁹⁷ Schreiben des Bundesministeriums für Finanzen vom 16.07.2001.

¹⁹⁸ Vgl. [Bartosch2008], S. 125. Weitere Einzelheiten hierzu können aus dem Anhang entnommen werden. Dort sind beide Schreiben des Bundesministeriums für Finanzen abgedruckt.

Neben steuerrechtlichen Anforderungen gibt es auch noch sozialversicherungsrechtliche Anforderungen. Aufzeichnungs- und Nachweispflichten und die damit verbundenen Aufbewahrungsfristen ergeben sich hauptsächlich aus § 28 f SGB IV, der Beitragsverfahrensverordnung und zahlreichen weiteren Verordnungen im sozialversicherungsrechtlichen Bereich.¹⁹⁹

Der Verband Optischer Informationssysteme e. V. (VOI) hat als Fachverband der Anbieter von Dokumenten- und elektronischen Archivsystemen zehn Merksätze für eine sichere, ordnungsgemäße Archivierung herausgegeben, die als Richtschnur für die Systemgestaltung dienen können. Diese sind in nachstehender Tabelle aufgeführt:

1.	Jedes Dokument muss unveränderbar archiviert werden.
2.	Es darf kein Dokument auf dem Weg ins Archiv oder im Archiv selbst verloren gehen.
3.	Jedes Dokument muss mit geeigneten Retrieval*-Techniken wiederauffindbar sein.
4.	Es muss genau das Dokument wieder gefunden werden, das gesucht worden ist.
5.	Kein Dokument darf während seiner vorgesehenen Lebenszeit zerstört werden können.
6.	Jedes Dokument muss in genau der gleichen Form, wie es erfasst wurde, wieder angezeigt und gedruckt werden können.
7.	Jedes Dokument muss zeitnah wieder gefunden werden können.
8.	Alle Aktionen im Archiv, die Veränderungen in der Organisation und Struktur bewirken, sind derart zu protokollieren, dass die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes möglich ist.
9.	Elektronische Archive sind so auszulegen, dass eine Migration auf neue Plattformen, Medien, Softwareversionen und Komponenten ohne Informationsverlust möglich ist.
10.	Das System muss dem Anwender die Möglichkeit bieten, die gesetzlichen Bestimmungen (LDSG, HGB, AO etc.) sowie die betrieblichen Bestimmungen des Anwenders hinsichtlich Datensicherheit und Datenschutz über die Lebensdauer des Archivs sicherzustellen.

Tabelle 1: Merksätze für eine sichere und ordnungsgemäße Archivierung²⁰⁰

¹⁹⁹ Weitere Einzelheiten hierzu können dem Fachtitel von Peter Pulte „Aufbewahrungsnormen und –fristen im Personalbereich“, 7. Auflage 2007, erschienen im Datakontext Fachverlag Frechen, entnommen werden.

²⁰⁰ [KampfmeyerVOI2009]

4.3 Beweisqualität elektronischer Dokumente

Durch die Einführung der digitalen Aktenführung muss auch die Frage der Beweiskraft elektronischer Dokumente vor Gericht hinterfragt werden. Nicht selten kommt es im arbeits- oder beamtenrechtlichen Bereich zu Streitigkeiten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die vor Gericht ausgetragen werden müssen und dann auch die Vorlage von Personalakten erfordern. Hierbei gibt es zwischen den Zivil- und Verwaltungsgerichten keine Unterschiede. Nachfolgend dargestellte Regelungen aus der Zivilprozessordnung (speziell § 371a ZPO) gelten entsprechend auch für die Verwaltungsgerichtsordnung.²⁰¹

Bis zum 01.04.2005 konnte sich der Gesetzgeber nicht dazu entschließen, Dokumente in elektronischer Form mit der gleichen Beweiskraft wie Urkunden, also dem Vollbeweis*, auszustatten. Bis dahin unterlagen digitale Dokumente der freien Beweiswürdigung des Richters, d. h. er konnte selbst entscheiden, welche Beweisqualität er dem elektronischen Dokument widmet.

Nach der Einführung des Justizkommunikationsgesetzes wurde § 371 a neu in die ZPO eingefügt. § 371 a Abs.1 ZPO stellt private elektronische Dokumente, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur²⁰² versehen sind, hinsichtlich ihrer Beweiskraft privaten Urkunden gleich. Vergleichbares regelt § 371 a Abs. 2 ZPO für öffentliche elektronische Dokumente. Durch diese neuen Vorschriften wird der Richter in seiner freien Beweiswürdigung eingeschränkt. Er muss nun elektronischen Dokumenten, die mit einer qualifizierten Signatur versehen sind, mit handschriftlich unterzeichneten Schriftstücken gleichstellen.²⁰³

Die Bindung des Richters in seiner freien Beweiswürdigung wird aufgehoben, wenn der Anschein der Echtheit durch Tatsachen erschüttert wird, die ernstliche Zweifel daran begründen, dass die Erklärung vom

²⁰¹ Vgl. [Scherf et al. 2006], BII § 371 a ZPO, Rn. 5 u. 6.

²⁰² Hierauf wird im nächsten Gliederungspunkt eingegangen.

²⁰³ Vgl. [Scherf et al. 2006] 2006, BII § 371 a ZPO, Rn. 4 sowie Rn. 8 bis 15.

Signatur Schlüsselinhaver abgegeben worden ist (vgl. § 371 a Abs. 1 S. 2 ZPO).

Ist das elektronische Dokument nicht mit einer qualifizierten Signatur versehen, unterliegt es in jeder Hinsicht der freien Beweiswürdigung des Richters. Aufgrund der vielfältigen Manipulationsmöglichkeiten kommt einfachen und ungesicherten elektronischen Dokumenten lediglich ein geringer Beweiswert zugute.²⁰⁴

Das Verwaltungsgericht Sigmaringen hat in seinem Urteil vom 6. Juni 2005 (AZ 1 K 1235/04) bestätigt, dass der Einsatz einer digitalen Personalakte rechtssicher ist. Das Gericht erkannte einen Ausdruck eines Dokumentes aus der elektronischen Personalakte als Beleg an.²⁰⁵

Für die Praxis bedeutet das, dass diejenigen Dokumente, für die nicht das gesetzliche Erfordernis der Schriftform besteht, nach dem Einscannen vernichtet werden können. Einem schriftlichen Exemplar bedarf es beispielsweise zwingend beim Arbeitsvertrag gemäß § 2 Abs. 1 TVöD. Ebenso müssen die Kündigung des Arbeitsvertrages (vgl. § 623 BGB i. V. m. § 34 TVöD) und das Zeugnis (§ 630 i. V. m. § 35 Abs. 1 TVöD) die Schriftform erfüllen.

Gemäß § 126 a BGB darf die Schriftform durch die elektronische Form ersetzt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass der Aussteller des digitalen Dokumentes dieses mit seinem Namen und einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz versieht (s. o.).²⁰⁶

Ausgeschlossen ist die elektronische Form als Beweismittel vor Gericht, wenn das Gesetz diese Form als solches ausschließt (z. B. die Kündigung des Arbeitsverhältnisses nach § 623 BGB oder die Ernennung im Beamtenbereich nach § 12 Abs. 1 S. 3 LBG).²⁰⁷

²⁰⁴ Vgl. [Hoffmann2006] 2006, S. 60 ff. *Für die digitale Personalakte bedeutet das, dass diese Dokumente zwar eingescannt werden dürfen, damit die Vollständigkeit im DMS gewahrt wird, aber vor Gericht keine hohe Beweisqualität besitzen. Diese Schriftstücke müssen gemäß den Grundsätzen der Personalaktenführung weiterhin in Papierform aufbewahrt werden. Der Nutzen eines DMS wird hierdurch allerdings nicht wesentlich beeinträchtigt, da die Anzahl der Dokumente, die in Papierform aufbewahrt werden müssen sehr gering ist. Außerdem müssen diese meistens nur einmalig abgelegt werden (z. B. der Arbeitsvertrag).*

²⁰⁵ Vgl. [Jänicke2007], S. 28.

²⁰⁶ Vgl. [Riebe2008], S. 31.

²⁰⁷ Vgl. [Palandt et al. 2009], § 126 a Rn. 1 bis 12.

4.4 Qualifizierte elektronische Signatur*

Wie unter 4.3 ausführlich dargestellt, erhöht sich die Beweiskraft elektronischer Dokumente durch sog. elektronische Signaturen. Damit der Richter das elektronische Schriftstück als Beweis anerkennt, muss dieses mit einer qualifizierten elektronischen Signatur²⁰⁸ (vgl. § 2 Nr. 3 SigG) versehen sein.

Durch eine elektronische Signatur wird die Manipulation und Verfälschung von Daten durch Dritte verhindert (Integrität*). Außerdem ist für den Empfänger von übermittelten Daten zweifelsfrei feststellbar, wer der Absender und Urheber der Daten ist (Authentizität* und Nichtabstreitbarkeit).²⁰⁹

Bei der elektronischen Signatur wird in einem speziellen Verfahren (sog. Hash-Funktion) das Dokument verschlüsselt. Dies geschieht, indem Daten dem digitalen Dokument beigefügt oder logisch verknüpft werden (sog. kryptographische Schlüssel; auch Hash-Wert oder Prüfsumme genannt), die jede Manipulation oder Verfälschung der Originaldaten für den Empfänger sofort erkennbar machen.²¹⁰

Die Verschlüsselung von Dokumenten in einem Dokumenten-Management-System kann an drei Stellen von Interesse sein:

- ➔ Bei der Übertragung von Daten über ein Netz, insbesondere, wenn ein öffentliches Netz oder sogar das Internet benutzt wird (siehe hierzu auch Abb. 6)
- ➔ Bei der lokalen Speicherung
- ➔ Bei der Speicherung auf Datenträgern eines Archivs²¹¹

²⁰⁸ Auf andere Signaturarten soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Nachfolgend ist unter „elektronischer Signatur“ die „qualifizierte elektronische Signatur“ gemeint. Nähere Informationen hierzu befinden sich im Glossar der Fachbegriffe.

²⁰⁹ Vgl. [Behringer et al. 2000], S. 25 sowie [Roßnagel et al. 2001], S. 120.

²¹⁰ Vgl. [HoerenSchümgel2999], S. 70 ff.

²¹¹ Vgl. [Gulbins et al. 1999], S. 299.

Nachstehend wird der technische Ablauf einer qualifizierten elektronischen Signatur erläutert:²¹²

Der Signatúraussteller muss bei einem Zertifizierungsdienst (Trust Center*) registriert sein. Von dieser Stelle bekommt der Aussteller der Signatur ein anonymisiertes Schlüsselpaar, welches aus einem öffentlichen (public key) und einem privaten Schlüssel (private key) besteht. Daneben erhält er ein Zertifikat* für eine bestimmte Dauer. Dieses Zertifikat bestätigt die Zusammengehörigkeit der beiden Schlüssel sowie die Identität des Signatúrausstellers.²¹³ Der öffentliche Schlüssel ist, ähnlich wie bei einem Telefonbuch, bei dem Zertifizierungsdienst in einem Verzeichnis enthalten, das jedem zugänglich ist. Der private Schlüssel kann nur mit Hilfe von technischen Mitteln dem signierenden Dokument beigefügt werden. Dazu benötigt der Signatúraussteller eine Chipkarte, auf der der private Schlüssel hinterlegt ist, sowie ein Chipkartenlesegerät. Allein der Besitz und die Verwendung der Chipkarte beweist die Identität des Dokumentenausstellers. Deshalb ist die Chipkarte ähnlich wie eine Kreditkarte gesichert. Während des Signierungsvorgangs muss der Benutzer eine sechsstellige PIN zur Authentifizierung²¹⁴ eingeben, um den privaten Schlüssel freizugeben.²¹⁵ Damit ist das digitale Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen und für die Teilnahme am Rechtsverkehr bzw. als Beweisstück vor Gericht geeignet.²¹⁶

²¹² Siehe hierzu im Anhang „Leitfaden elektronische Signatur“.

²¹³ Für die Ausstellung und Publikation des öffentlichen Schlüssels des Inhabers setzt man eine vertrauenswürdige Instanz ein, das sog. Trust-Center. Aufgabe dieser Instanz ist die Beglaubigung der Zuordnung des publizierten öffentlichen Schlüssels zu dem angegebenen Inhaber. Diese Bestätigung erfolgt mit dem digitalen Zertifikat. Vgl. [Gulbins et al. 1999], S. 302 ff.

²¹⁴ Neben der Authentifizierung durch Chipkartensysteme gibt es unter anderem noch die Passwort- und Benutzernameneingabe und die biometrischen Verfahren (Fingerabdrucksysteme, Iris-Kontrollsysteme, Stimm- und Gesichtskontrollsysteme). Vgl. [Jänicke2003], S. 43.

²¹⁵ Das Signaturgesetz (§ 17 SigG) und die Signaturverordnung (§ 15 SigV) stellen einige technische Anforderungen an die technischen Produkte der qualifizierten elektronischen Signatur. So muss unter anderem der private Schlüssel auf einer zertifizierten „Signaturerstellungseinheit“ (=Chipkarte) erstellt und gespeichert werden, die bei Zugriff durch eine PIN oder durch biometrische Merkmale (z. B. Fingerabdruck) geschützt sein muss. Vgl. hierzu [Gulbins et al. 1999], S. 392 sowie [Puchert2000], S. 22.

²¹⁶ Vgl. [Palandt et al. 2009], § 126 a Rn. 1 bis 12.

In der Praxis wird die qualifizierte elektronische Signatur nur durch die Personalsachbearbeiter vorgenommen. Auch werden längst nicht alle Dokumente mit einer Signatur versehen, das wäre viel zu aufwendig. Lediglich den Dokumenten, die als Beweis vor Gericht benötigt werden, wird eine digitale Signatur beigefügt.²¹⁷

Nachfolgende Grafiken sollen darstellen, wie die Signatur erstellt (Abb. 4) und geprüft (Abb. 5) wird.

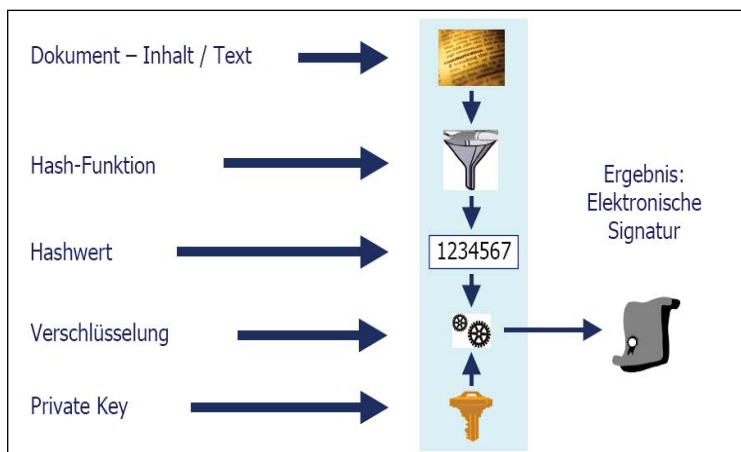


Abbildung 4: Graphische Darstellung der Signaturerstellung²¹⁸

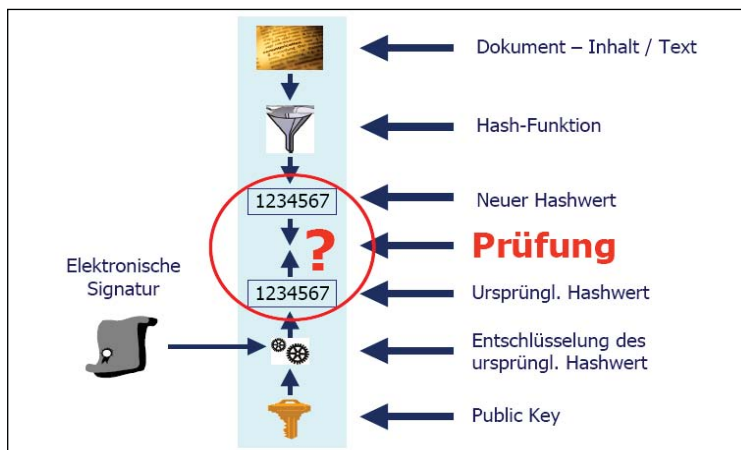


Abbildung 5: Graphische Darstellung der Signaturprüfung²¹⁹

²¹⁷ Wie sich die Handhabung der digitalen Signatur in der Praxis weiterentwickelt bleibt abzuwarten. Ab. 1. November 2010 ist die Ausgabe des ersten elektronischen Personalausweises im Scheckkartenformat vorgesehen. Dieser neue Ausweis soll mit einem Identitätsnachweis versehen werden, der die qualifizierte elektronische Signatur ermöglicht. So wäre es theoretisch möglich, dass jeder Mitarbeiter selbst die Dokumente seiner Personalakte signieren kann. Vgl. [Reisen2009], S. 29.

²¹⁸ [Schmoltdt2008], S. 46.

²¹⁹ [Schmoltdt2008], S. 46.

Mit Abb. 6 soll das System einer elektronischen Signatur bei der Übermittlung* von Dokumenten dargestellt werden.²²⁰

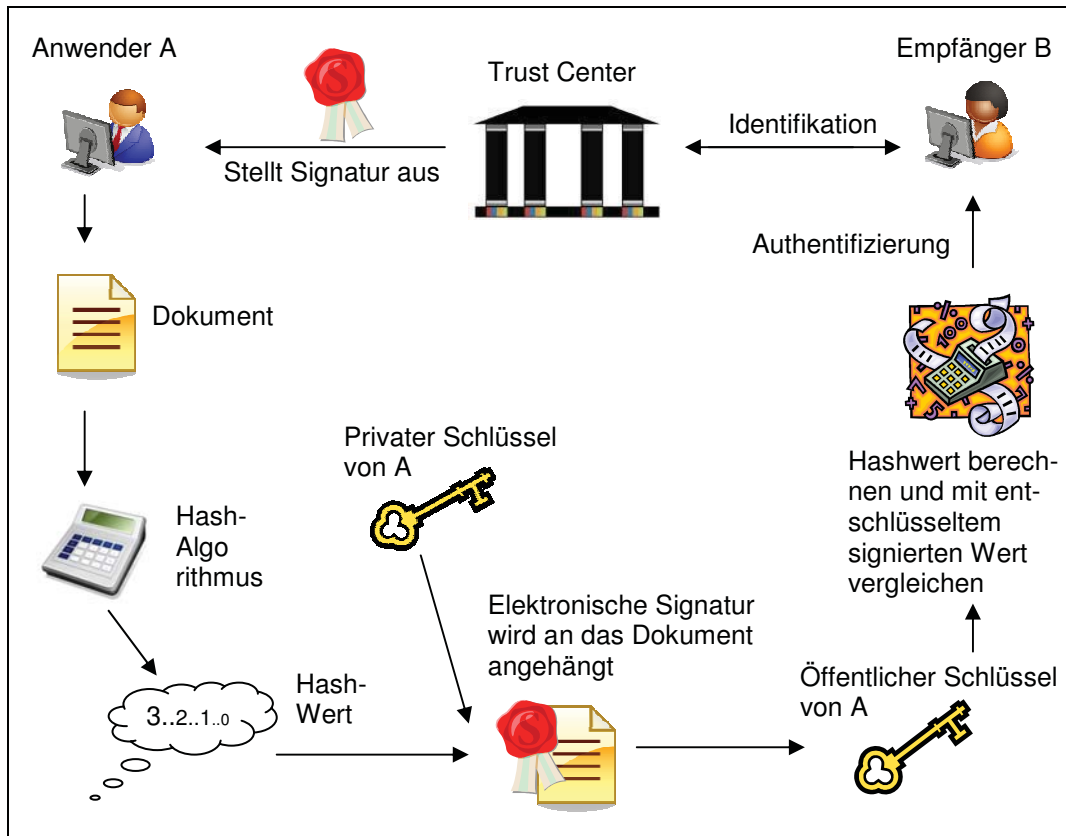


Abbildung 6: Das System der elektronischen Signatur²²¹

Wie oben ausgeführt erfolgt die Verschlüsselung eines Dokuments mit Hilfe des privaten Schlüssels des Unterzeichners (A) und die Entschlüsselung zur Überprüfung der Unverfälschtheit mit dem öffentlichen Schlüssel. Der Empfänger (B) der Nachricht dechiffriert die Signatur mit dem öffentlichen Schlüssel des Absenders und vergleicht seine selbst ermittelte mit der übertragenen Prüfsumme (Hashwert). Die Gleichheit der Hashwerte gibt an, dass das Dokument auf dem Transport nicht verändert und von der Person unterzeichnet wurde, deren öffentlichen Schlüssel er zur Dechiffrierung (= Entschlüsselung) der Signatur benutzte.²²²

²²⁰ Weitere nützliche Informationen hierzu stellt das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik auf <http://www.bsi.de/gshb/deutsch/download/index.htm> (13.03.2009) zur Verfügung.

²²¹ Eigene Darstellung nach [Götzer et al. 2004], S. 75.

²²² Vgl. [Kos2007], S. 42.

5. Einführung der digitalen Personalakte

Bevor im Folgenden auf die einzelnen Einführungsschritte der digitalen Personalakte²²³ eingegangen wird, sollen zunächst die zahlreichen Beweggründe und Vorteile der elektronischen Personalaktenführung dargelegt werden.

5.1 Beweggründe

Raumeinsparung

Betrachtet man die papiergebundene Aktenführung in Aktenordnern und Hängeregistraturen, liegt es auf der Hand, dass diese eine wesentlich größere Bürofläche beansprucht als die elektronische Aktenführung. Die neuen Technologien ermöglichen eine Speicherung zahlreicher Schriftstücke auf Datenträgern, die auf kleinstem Raum gelagert werden können.

Einsparung von Sach- und Druckkosten

Durch geringeren Papierverbrauch werden Sachkosten wie z. B. für Aktenordner, Aktenschränke usw. eingespart. Die Bildschirmanzeige macht Ausdrücke von Schriftstücken überflüssig; ein Großteil der Druckkosten erübrigt sich.

Übersichtlichkeit, schnelle Ablage und Recherche

Die zahlreichen DMS-Programme, die zur digitalen Personalaktenführung genutzt werden, bieten allesamt eine übersichtliche und gut strukturierte Arbeitsoberfläche, die das Ablegen und Finden einzelner Dokumente erheblich erleichtert. Das mühevoll Ablegen und die langen Suchzeiten in der bisherigen papiergebundenen Aktenführung gehören somit der Vergangenheit an.²²⁴ Durch verschiedene Recherchefunktionen kann

²²³ Es handelt sich hierbei, wie bereits erwähnt, hauptsächlich um ein DMS, welches eine komfortable Arbeit mit unterschiedlichen Dokumenten ermöglicht.

²²⁴ Die Antwortzeiten beim Aufrufen von Menüs, Masken und Dokumenten liegen größtenteils nicht über fünf Sekunden, das Heraussuchen der Dokumente aus den Papierakten würde, vor allem wenn sie in speziellen Archiven gelagert werden, länger dauern.

schneller und in größerem Umfang auf Informationen zugegriffen werden; der Zeitaufwand für das Zuordnen und Auffinden von Dokumenten verringert sich damit um bis zu 60 %.²²⁵

Automatische Wiedervorlage, Löschmodatum

Die elektronische Aktenführung bietet eine automatische Wiedervorlagefunktion, indem der Sachbearbeiter eines Dokumentes dieses mit einem Erinnerungsdatum versieht. Am festgelegten Tag wird der Sachbearbeiter durch die Software an Aufgaben, Termine oder zu bearbeitende Dokumente erinnert.

Außerdem besteht die Option, den elektronischen Dokumenten ein Löschmodatum zu setzen.²²⁶ Wie in der Praxis häufig üblich, werden beispielsweise Abmahnungen nach Ablauf einer bestimmten Zeitspanne vernichtet. Bei Erstellung der Abmahnung kann der Arbeitgeber nun festlegen, wann die Abmahnung aus der Personalakte des Mitarbeiters gelöscht werden soll. Am Löschtage bekommt der Arbeitgeber eine Benachrichtigung und kann dann entscheiden, wie weiter mit der Abmahnung zu verfahren ist, ob sie gelöscht werden soll oder nicht.

Einsichtnahme durch Mitarbeiter

Ein weiterer Vorteil wird deutlich, wenn man Augenmerk auf die Einsichtnahme nimmt. Hierbei können temporäre Berechtigungen in unterschiedlichem Umfang (z. B. Lesezugriff, Berechtigung Ausdrucke zu erstellen) vergeben werden, die es dem Mitarbeiter ermöglichen, seine Personalakte am eigenen Arbeitsplatz einzusehen und das Führen einer Aufsicht während der Einsichtnahme hinfällig macht.²²⁷

²²⁵ Vgl. [Schröder2001], S. 440.

²²⁶ Vgl. [Schumann2006], S.5.

²²⁷ Hierzu siehe auch 5.3.3.3, Berechtigungskonzept.

Ortsunabhängiger Zugriff

Über Netzwerke (sowie Internet und Intranet) ist es möglich, standortunabhängig auf digitale Personalakten zuzugreifen. So können auch mehrere Mitarbeiter gleichzeitig eine Personalakte bearbeiten.²²⁸

Verhinderung von Medienbrüchen

Während bei der herkömmlichen Aktenführung E-Mails, Word-Dokumente, Excel-Tabellen, Personalabrechnungen usw. ausgedruckt und in die Akte abgeheftet werden müssen, ist es bei der elektronischen Personalakte möglich, diese ohnehin schon in elektronischer Form vorhandenen Dokumente sofort nach Erhalt der E-Mail oder direkt nach dem Erstellen des Schriftstückes am PC in die jeweilige Personalakte zuzuordnen. Diese Funktion erleichtert die Personalaktenarbeit in großem Maße, da sowieso ein Großteil der aktenrelevanten Schriftstücke heutzutage mit dem PC erstellt wird. Hierdurch werden Druckkosten und die Zeit der Ablage eingespart sowie dem Medienbruch* zwischen Papier- und elektronischem Dokument entgangen.²²⁹

Aktualität

Die Aktualität der Personalakte zeigt sich besonders darin, dass z. B. wichtige neue Ereignisse vom System direkt in den Personalbogen übertragen werden, sodass ständig eine aktuelle Darstellung über die wichtigen Inhalte der Personalakte vorliegen.

DMS bieten die Funktion, einen Aktendeckel mit den Stammdaten des Mitarbeiters, wie es ihn auch bei der herkömmlichen Akte gibt, virtuell zu erstellen (Name, Vorname, Anschrift, Personalnummer usw.). Dieser wird bei Veränderungen automatisch aktualisiert und dient zur eindeutigen Identifizierung der Akte.

²²⁸ Durch den vereinfachten, gleichzeitigen Zugriff auf die Dokumente sowie durch die vereinfachte Ablage und Recherche wird die Personalarbeit effizienter. Anfragen und andere Verwaltungsvorgänge können schneller bearbeitet werden und die Qualität der Bearbeitung steigt, wodurch die Zufriedenheit der Anfragenden (sprich Mitarbeiter, Vorgesetzte usw.) positiv beeinflusst wird. Vgl. [Mülder1998], S. 573, [Schröder2001], S. 439. sowie [Schwalm2003].

²²⁹ Vgl. hierzu auch [DOMEA-Beiblatt], S. 316 ff.

Schutz gegen „höhere Gewalt“

Papierakten können nur mit hohem Aufwand (spezielle Aktenschränke und gesicherte Räumlichkeiten) gegen Feuer oder Hochwasser geschützt werden. Der Schutz der elektronischen Daten hingegen kann optimal durch regelmäßige Sicherungen (sog. Backups) gewahrt werden. Es ist möglich, mit Hilfe einer Datenleitung die Personalaktendaten an mehreren unterschiedlichen Orten auf aktuellem Stand zu halten. Im Falle einer Vernichtung an einer Stelle, bleiben die Daten an anderer Stelle bestehen; ein vollständiger Datenverlust ist somit ausgeschlossen.

Verbesserung des Datenschutzes

Durch Ablösung der Papierakte wird eine zufällige, ebenso wie eine vorsätzliche Kenntnisnahme der Akteninhalte durch Unbefugte verhindert und so ein besserer Schutz der personenbezogenen Daten gewährleistet.²³⁰

Ein gut durchdachtes Berechtigungskonzept und die Einhaltung der organisatorischen und technischen Anforderungen des LDSG tragen ebenso zur Datensicherheit bei.

Einheitliche Ablage

Die Einführung einer elektronischen Aktenführung dient unter anderem auch der Vereinheitlichung der Ablage und Bereinigung der Personalakten.

Obwohl sich die Personalsachbearbeiter bei der papiergebundenen Ablage i. d. R. an einem Aktenplan orientieren, kommt es gelegentlich vor, dass Schriftstücke nicht richtig abgelegt werden oder nicht klar ist, wo genau das Schriftstück abgelegt werden soll. Dann folgt meist eine willkürlich-intuitive Ablage und erschwert das spätere Wiederauffinden (Ablagenchaos). Ein sog. Zuordnungskatalog²³¹ soll diese Problematik beheben und eine einheitliche Ablagesystematik der elektronischen Unterlagen ermöglichen.

²³⁰ Siehe hierzu auch 5.3.3.3, Berechtigungskonzept.

²³¹ Siehe hierzu auch 5.3.3.2, Registerstruktur.

Bevor die Akten das erste Mal eingescannt werden, haben die Personalsachbearbeiter die Möglichkeit, die Schriftstücke bei Bedarf zu ordnen oder gegebenenfalls alte, nicht mehr aufbewahrungsbedürftige Dokumente auszusortieren. Gleichzeitig kann sich der Personalsachbearbeiter eine Übersicht über laufende Vorgänge verschaffen.

Notizen, Vermerke, Links*

Bisher handschriftliche Notizen und Vermerke können mit der digitalen Personalakte auch virtuell eingefügt werden. Außerdem ist es möglich, Verlinkungen auf Internetseiten oder andere Dokumente innerhalb des DMS zu erstellen.²³²

Automatische Bewerbererfassung

Das DMS erleichtert mit Hilfe eines Zusatzmoduls das Auswahlverfahren neuer Bewerber, indem Bewerbungen elektronisch erfasst werden. Über das Internet füllt der Bewerber eine Erfassungsmaske aus, die dann direkt in eine Bewerbungsdatenbank in das DMS übertragen wird. Eine manuelle Datenerfassung durch den Personalsachbearbeiter wird hinfällig. So ist es möglich, schnell eine Bewerberübersicht zu bekommen und schnellere Rückmeldungen (z. B. Einladung zum Vorstellungsgespräch oder Absage) per E-Mail zu geben.²³³

Papierverschleiß

Letztlich entgeht man mit der digitalen Ablage von Papierdokumenten dem Verschleiß von Papier, das i. d. R. jahrzehntelang in Aktenordnern aufbewahrt werden muss.

²³² Beispielsweise ist es möglich, die Adresse der Bediensteten mit einem Link auf www.maps.google.de zu versehen. Beim Anwählen des Links in der digitalen Personalakte bekommt der Sachbearbeiter so den Wohnort des Mitarbeiters auf einer Landkarte angezeigt (nützlich um beispielsweise gefahrene Kilometer bei Dienstreisekosten zu ermitteln).

²³³ Vgl. [Krumm2006], S. 48 sowie [Computerwoche2008].

5.2 Beteiligung der Personalvertretung*

Da die Einführung der virtuellen Personalakte jeden Mitarbeiter betrifft, stellt sich die Frage, inwiefern die Interessensvertretung der Beschäftigten in die Projektarbeit mit einbezogen werden muss.

Zunächst ist hierbei zu klären, von welchen Beteiligungsrechten (Mitbestimmung §§ 75 bis 79 LPVG, Mitwirkung § 80 Abs. 1 und 2 LPVG, Anhörung § 80 Abs. 3 LPVG) der Personalrat Gebrauch machen kann.

Gemäß § 79 Abs. 1 Nr. 9 Alternative 2 LPVG bedarf es der Mitbestimmung bei Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung und zur Erleichterung des Arbeitsablaufs. Hierunter sind ständige, auch unregelmäßig wiederkehrende Arbeitsabläufe zu verstehen.²³⁴ Eine Erleichterung des Arbeitsablaufs liegt dann vor, wenn Maßnahmen eingeführt werden, die dazu bestimmt sind, den Hergang der Arbeit zu verändern, um den Beschäftigten zu entlasten (z. B. durch die Bereitstellung von technischen Hilfsmitteln).²³⁵

Die papiergeführte Ablage von Dokumenten stellt beispielsweise eine wiederkehrende Arbeit dar. Täglich gehen Schriftstücke per Post in der Personalstelle ein, die mühsam per Hand in die einzelnen Mitarbeiterakten einsortiert werden müssen. Auch die Suche nach einem Schriftstück in großen Aktenschränken gestaltet sich zeitraubend und beschwerlich.

Die digitale Aktenablage hat das Ziel, diese und weitere Arbeitsvorgänge rund um die Schriftgutverwaltung mit Hilfe eines Dokumenten-Management-Systems für die Sachbearbeiter im Personalamt zu erleichtern. Es werden also technische Hilfsmittel zur Veränderung und zur Vereinfachung des Arbeitshergangs zur Verfügung gestellt, die der Mitbestimmung der Personalvertretung bedürfen.

Ferner wird die Mitbestimmung bei der Einführung grundsätzlich neuer Arbeitsmethoden nach § 79 Abs. 1 Nr. 10 LPVG verlangt.

²³⁴ Vgl. [Amend2006], § 79 Rn. 11.

²³⁵ Vgl. [Widmaier1998], § 79 Rn. 55.

Unter der Einführung grundsätzlich neuer Arbeitsmethoden sind Maßnahmen zu verstehen, die den objektiven Arbeitsablauf betreffen.²³⁶ Sie verändern die Konzeption des Arbeitsablaufs, also die Festlegung des Bearbeitungswegs und die dazugehörigen Arbeitsmittel. „Grundlegend neu“ bedeutet unter anderem auch, dass die neue Arbeitsmethode körperliche oder geistige Auswirkungen auf den betroffenen Mitarbeiter hat.²³⁷

Mit der Installation eines Dokumenten-Management-Systems und der damit verbundenen digitalen Aktenablage wird zweifelsfrei eine neue Arbeitsmethode eingeführt. Die digitale Ablage unterscheidet sich von der herkömmlichen im Wesentlichen durch technische Neuerungen. Während zur Handablage die üblichen Arbeitsmittel wie Tacker, Locher, Vorsortiermappe etc. genutzt wurden, müssen sich die Bediensteten nach Einführung der neuen Arbeitsmethode mit der Bedienung eines Dokumentenscanners vertraut machen. Sie müssen lernen, mit einer neuen Software, dem DMS, umzugehen. Dies stellt in jedem Falle eine Veränderung der Konzeption des Arbeitsablaufs dar und hat Auswirkungen auf die geistigen Fähigkeiten der Mitarbeiter.

Folglich wird durch die digitale Aktenablage eine grundsätzlich neue Arbeitsmethode eingeführt, zu welcher der Personalrat seine Zustimmung abgeben muss.

Nach § 79 Abs. 3 Nr. 14 LPVG bedarf es der Zustimmung des Personalrats bei der Einführung und Anwendung [...] technischer Einrichtungen und Verfahren der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschäftigten.

Diese Regelung dient vor allem dem Schutz des Persönlichkeitsrechts der Mitarbeiter. Sie soll die Beschäftigten vor den Gefahren der modernen Informationsverarbeitungstechnologie schützen.²³⁸

²³⁶ Vgl. [Amend2006], § 79 Rn. 12.

²³⁷ Vgl. [Widmeier et al. 1998], § 79 Rn. 61.

²³⁸ Vgl. [Widmaier1998], § 79 Rn. 141.

Unter der „Einführung“ versteht man die Entscheidung über das erstmalige Aufstellen programmgesteuerter Datenverarbeitungsanlagen in der Dienststelle, womit die Verarbeitung und Auswertung personenbezogener Daten ermöglicht wird. „Anwendung“ meint die erstmalige Inbetriebnahme der Datenverarbeitungsanlage, aber auch die wesentliche Änderung oder Erweiterung des bisher eingesetzten automatisierten Datenverarbeitungsprogramms.²³⁹

Mit der Implementierung der elektronischen Personalakte soll die herkömmliche Aktenführung in Papier durch eine digitale ersetzt werden. Die Schriftstücke in den Personalakten werden mittels Scanvorgang in eine Datenverarbeitungsanlage übertragen. In der Regel verfügt diese über einen Workflow-Automatismus*, der den Aufwand der manuellen Verarbeitung personenbezogener Daten verringern soll.

Dadurch wären die Tatbestandsvoraussetzungen aus § 79 Abs. 3 Nr. 14 LPVG erfüllt und die Mitbestimmung der Personalvertretung nötig.²⁴⁰

Während § 79 Abs. 1 Nr. 9 und 10 LPVG lediglich Mitbestimmungstatbestände für die Einführung eines Dokumenten-Management-Systems, sprich einer digitalen Aktenablage, darstellen, ist die Zustimmung zur Einführung einer technischen Einrichtung und eines Verfahrens der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschäftigten nach § 79 Abs. 3 Nr. 14 LPVG zwingender Mitbestimmungstatbestand, um die Einführung der elektronischen Personalakte umsetzen zu können.

Den Ausführungen zufolge können solche Entscheidungen nur mit der Zustimmung der Personalvertretung getroffen und umgesetzt werden (vgl. § 69 Abs. 1 LPVG).

Daher muss die Dienststelle, gemäß dem Verfahren der Mitbestimmung, den Personalrat über ihr Vorhaben, die digitale Personalakte einzuführen, frühzeitig unterrichten und die Zustimmung darüber beantragen

²³⁹ Vgl. [Widmaier1998], § 79 Rn. 144.

²⁴⁰ Wird ein Programm zur digitalen Personalaktenführung zu Testzwecken in einer Erprobungsphase mit sog. Spieldaten benutzt, unterliegt dies nicht der Mitbestimmung nach Nr. 14. Die hierfür verwendeten Daten lassen nämlich keine Rückschlüsse auf die Bediensteten der Behörde zu. Vgl. [Amend2006], § 79 Rn. 30.

(vgl. § 69 Abs. 2 S. 1 LPVG). Auf Verlangen des Personalrats muss die Dienststelle die beabsichtigte Maßnahme begründen (§ 69 Abs. 2 S. 2 LPVG).

In Anbetracht dessen, dass die Zustimmung zur Einführung der elektronischen Personalakte unbedingt erforderlich ist, empfiehlt es sich, einzelne Mitglieder des Personalrats direkt in die Projektplanung und Umsetzung mit einzubeziehen. Außerdem ist es ratsam, die Personalvertretung regelmäßig über den Projektverlauf zu informieren. Dies fördert eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalvertretung und hilft, Konflikte zwischen beiden Parteien im Hinblick auf das Vorhaben zu vermeiden.

5.3 Das Projekt „Elektronische Personalakte“

Bevor nachfolgend die einzelnen Schritte der Einführung der digitalen Personalakte beschrieben werden, sei hier nochmals erwähnt, dass es sich beim vorliegenden Leitfaden nicht um einen „Leitfaden für Projektmanagement“ handelt. Daher wird auch nicht explizit auf dieses Themengebiet eingegangen. Weitere Grundlagen des Projektmanagements und vertiefende Informationen hierzu können den angegebenen Fachtiteln entnommen werden.

Die Einführung der digitalen Personalakte geschieht auf einmalige Art und Weise. Daher liegt es nahe, dieses Vorhaben in Form eines Projektes umzusetzen. Merkmale eines Projektes wären neben der Einmaligkeit die zeitliche, personelle und finanzielle Begrenzung, aber auch die Abgrenzung der Projektarbeit gegenüber den alltäglichen Arbeitsabläufen. Neben speziellen Fachkenntnissen ist für die Projektdurchführung auch eine projektspezifische Organisation erforderlich.²⁴¹ Auf diese Aspekte wird im Folgenden eingegangen.

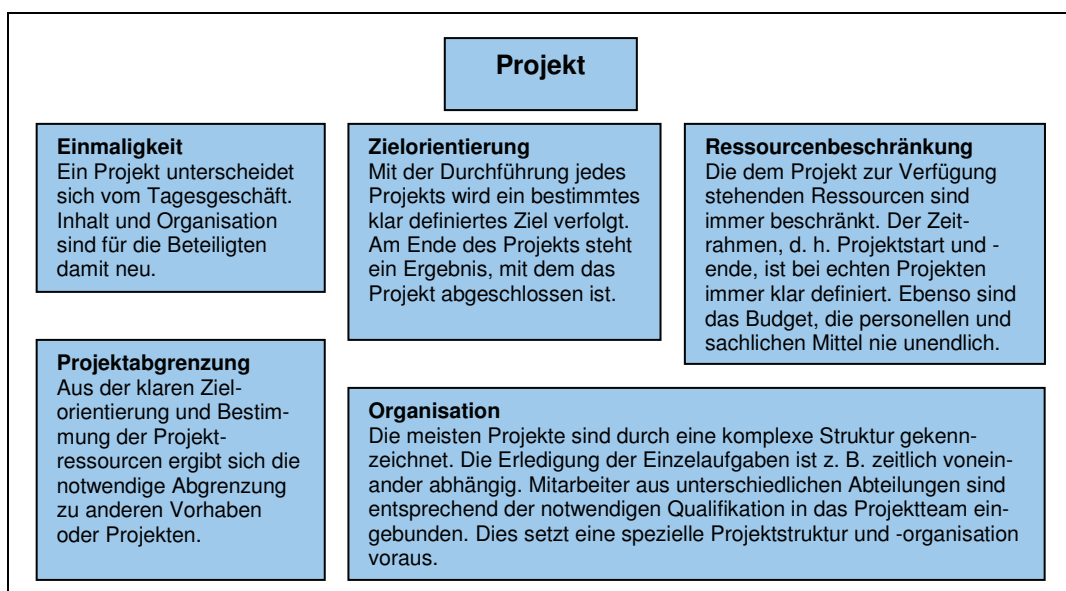


Abbildung 7: Projektdefinition²⁴²

²⁴¹ Vgl. [DIN69901], Teil 1, Grundlagen.

²⁴² Eigene Darstellung nach [Projektmanagement2009], S. 1.

5.3.1 Projektphasen

Die in diesem Leitfaden angewandte Vorgehensweise zur Einführung der elektronischen Personalakte orientiert sich an einem Phasenmodell, welches durchweg von den für die Einführung der digitalen Personalakte bekannten Autoren empfohlen wird.²⁴³

Die Vorgehensweise stellt sich wie folgt dar:

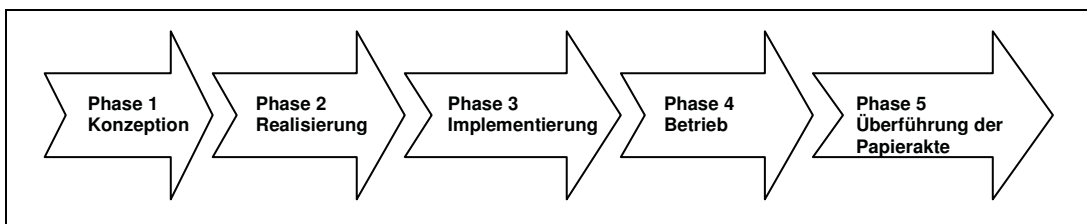


Abbildung 8: Projektphasen der Einführung der digitalen Personalakte²⁴⁴

Zunächst sollen die einzelnen Phasen kurz beschrieben werden um einen Überblick des Projektverlaufs zu geben.²⁴⁵ In den anschließenden Gliederungspunkten (5.3.2 bis 5.3.6) wird dann näher auf diese Stationen eingegangen.

Phase 1: Konzeption

Vor Beginn der Konzeptionsphase werden die Projektbeteiligten festgelegt. Gut vorbereitet und professionell durchgeführt werden im Anschluss mit einem Projektstart-Workshop die ersten Grundlagen für ein erfolgreiches Projekt gelegt. Insbesondere kann dieser Workshop* dazu beitragen, dass sich die Mitglieder des Projektteams näher kennen lernen, sich ein „Wir-Gefühl“ entwickelt, eine erste Rollenverteilung vorgenommen wird und mögliche Risiken und Konflikte schon während dieser Phase erkannt werden.

Die Konzeptionsphase ist geprägt von einer Vielzahl an Planungs- und Vorbereitungsarbeiten. Beispielsweise müssen die Projektdokumente

²⁴³ Hier wären u. a. die Autoren Bartosch, Kos, Riebe und Grentzer zu nennen (siehe Literaturverzeichnis).

²⁴⁴ Eigene Darstellung nach [Bartosch2008], S. 163. Vgl. hierzu auch [Madauss2000], S. 67 f.

²⁴⁵ Vgl. hierzu [Bartosch2008], S. 162 ff.

(unter anderem Projektantrag, Projektstruktur und -zeitplan) erstellt sowie die Anforderungen an das DMS in einem Lastenheft* ausgearbeitet und festgehalten werden.

Phase 2: Realisierung

Die Hauptaufgabe in dieser Phase liegt darin, einen passenden DMS-Anbieter zu finden. Das in der Konzeptionsphase erstellte Lastenheft dient als Ausschreibungsgrundlage. Ist ein geeignetes Softwareunternehmen ausgewählt, erstellt dieses das Pflichtenheft*. Nach Vertragsabschluss beginnt das Unternehmen damit, die standardisierte DMS-Software den im Lastenheft genannten Anforderungen anzupassen. Außer ein paar Rückfragen seitens des Anbieters verläuft diese Phase für den Kunden sehr ruhig.²⁴⁶

Die Erstellung einer Registerstruktur und eines Berechtigungskonzeptes stellen Vorgänge des Personalamtes dar, die intern geregelt werden und unabhängig von der Ausschreibung erfolgen. Sie stellen auch keine Anforderungen in dem Sinne dar, sodass sie nicht in das Lastenheft aufgenommen werden müssen.

Die Dokumenten-Management-Systeme, welche für die digitale Personalaktenführung in Betracht kommen, verfügen allesamt über die Funktion, eine individuelle Registerstruktur zu erstellen. Außerdem bieten sie die Möglichkeit, Berechtigungen gemäß den Bedürfnissen der Personalsachbearbeiter festzulegen.²⁴⁷

Phase 3: Implementierung

Die Implementierungsphase bindet den Kunden wieder sehr stark ein. Nach der Installation des DMS wird dies einem ersten Qualitätstest unterzogen. Dieser soll sicherstellen, dass die Anforderungen an das neue

²⁴⁶ Vgl. [Götzer et al. 2004], S. 145 ff.

²⁴⁷ Zeitlich lässt sich die Erarbeitung der Registerstruktur und des Berechtigungskonzeptes in die Realisierungsphase einordnen. Während der Anbieter mit der Erstellung des Pflichtenheftes beschäftigt ist, hat das Projektteam in dieser Phase genügend Zeit, diese Konzepte festzulegen. Ggf. kann hierbei mit den Anbietern Rücksprache gehalten oder um Mithilfe in Form von Beratung gebeten werden.

System gemäß den Wünschen des Kunden genüge getan wurde. Tauchen beim Qualitätstest noch eventuelle Änderungswünsche auf, können diese durch den Anbieter eingepflegt werden.

In dieser Phase erfolgt auch die Anbindung anderer Personalprogramme sowie die Übernahme der Stammdaten der Mitarbeiter in das DMS.

Neben der technischen Einführung des DMS werden die Anwender desselben erstmals geschult.

Phase 4: Betrieb

Im Rahmen einer Pilotphase wird der Betrieb des DMS getestet. In dieser Zeit wird auf einem Testsystem mit Echtdateien gearbeitet. Während des Pilotbetriebes soll festgestellt werden, ob alle Schnittstellen reibungslos funktionieren (z. B. die regelmäßige Stammdatenübernahme aus dem Personalabrechnungssystem oder die Archivierung der Dokumente im Archivsystem). Daneben wird überprüft, ob die Berechtigungen richtig eingerichtet sind und ein problemloses Arbeiten mit der elektronischen Personalakte möglich ist (scannen, indizieren, ablegen, ausdrucken usw.). In der Betriebsphase arbeitet ein kleiner Benutzerkreis erstmals mit der digitalen Personalakte. Es ist daher nichts Ungewöhnliches, wenn hierbei noch einige Fragen, Anregungen oder Änderungswünsche auftreten. Diese werden in einer „Offenen-Punkte-Liste“ gesammelt. Am Ende des Pilotbetriebes sollte diese Liste abgearbeitet sein, sodass die Abnahme des Systems erfolgen kann.

Phase 5: Überführung der Papierakte

Idealerweise sollte diese Phase parallel zu den Phasen eins bis vier ablaufen. Nach Aufbereiten der Akten erfolgt das Erstverscannen. Hierbei muss die Frage geklärt werden, ob das Schriftgut von einem externen Dienstleister oder vom eigenen Personal eingescannt werden soll.

Außerdem wird festgelegt, auf welche Art und Weise (frühes Archivieren, spätes Archivieren, Archivierung bei Bearbeitung) die Tages- oder Wochenablage zukünftig in das elektronische Personalaktenarchiv übernommen werden soll.

Projektende²⁴⁸

Nachdem die digitale Personalakte erfolgreich eingeführt ist, kann die Abnahme des Systems erfolgen.²⁴⁹ Die Projektarbeit ist nun abgeschlossen. I. d. R. treffen sich alle Beteiligten zu einem Abschlussgespräch. Sodann startet der Produktivbetrieb. Die Betreuung des neuen Systems geht vom Softwareanbieter an die EDV-Fachkräfte der Behörde über. Im Rahmen von Wartungs- und Serviceverträgen (Updates, Service-Hotline usw.) wird Kontakt zum Anbieter gehalten.²⁵⁰

Folgende Auflistung soll noch einmal einen Überblick über die einzelnen Schritte der Einführung der digitalen Personalakte geben:

1. Festlegen der Projektbeteiligten
2. Projektstart-Workshop durchführen
3. Ist- und Sollsituation beschreiben (siehe Projektantrag)
4. Projektpläne erstellen (Projektstrukturplan, Ablaufplan usw.)
5. Anforderungen an DMS definieren und Lastenheft erstellen
6. Ausschreibung durchführen (Grundlage: Lastenheft)
7. Anbieter erstellt Pflichtenheft
8. Vertragsabschluss (nach Auswahl eines geeigneten Anbieters)
9. Anbieter passt DMS entsprechend den Anforderungen an
10. Erstellung einer Registerstruktur und eines Berechtigungskonzeptes
11. Einführung des DMS
12. Anbindung an andere Personalprogramme
13. Schulung der DMS-Benutzer
14. Test- und Pilotphase
15. Ggf. weitere Anpassung des DMS an die Anforderungen
16. Überführung der Papierakte in das DMS
17. Abnahme des Systems
18. Projektende

²⁴⁸ Hierauf wird im Folgenden nicht mehr eingegangen.

²⁴⁹ Zur Abnahme siehe auch [Tiemeyer et al. 2006], S. 311 ff.

²⁵⁰ Vgl. [Tiemeyer et al. 2006], S. 234.

5.3.2 Phase 1: Konzeption

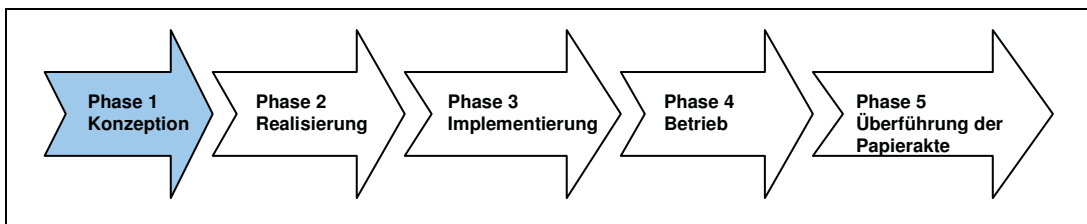


Abbildung 9: Phase 1: Konzeption

5.3.2.1 Projektbeteiligte

Zunächst müssen die Projektbeteiligten ausgewählt werden, d. h. es muss festgelegt werden, wer bei der Einführung der digitalen Personalakte in die Projektarbeit einzubeziehen ist.²⁵¹

In der Einleitung dieser Arbeit werden die Adressaten dieses Leitfadens genannt. Im Wesentlichen stellen diese die Projektmitglieder dar. Nicht alle dort genannten Personen oder Personenkreise nehmen ständig an der Projektarbeit teil. Manche sind nur in bestimmten Projektphasen beteiligt (z. B. als Berater), wie zum Beispiel der Datenschutzbeauftragte bei der Erstellung des Berechtigungskonzeptes oder die Personalvertretung noch vor Projektbeginn im Rahmen ihrer Mitbestimmungsrechte.²⁵² Andere wiederum müssen ständig bei der Projektarbeit mitwirken, dazu zählen die Projektverantwortlichen (i. d. R. der Personal- oder Hauptamtsleiter als Projektleiter²⁵³), die Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung und Mitarbeiter der Personal- und EDV-Abteilung.²⁵⁴

Die Projektleitung ist verantwortlich für das Erreichen der im Projektauftrag formulierten Projektziele. Daneben kontrolliert sie die Einhaltung des festgelegten Zeit- und Kostenrahmens und koordiniert den sach- und

²⁵¹ Vgl. [Gulbins et al. 1999], S. 413.

²⁵² Vgl. [Wilken2000], S. 245 sowie [MüllerSalinger1998], S. 30.

²⁵³ *In aller Regel werden die Projektleiter vom Personalamt gestellt. Darüber hinaus hat sich in der Praxis bewährt, einen weiteren, technischen Teilprojektleiter zu bestimmen. So können technische Fragestellungen auf dem direkten Wege geklärt werden. Es versteht sich von selbst, dass sich beide Projektleiter über den Stand des Projektes auf dem Laufenden halten.*

²⁵⁴ Siehe hierzu auch [Hindel et al. 2006], S. 113 ff.

termingerechten Einsatz der Projektressourcen.²⁵⁵ Sie fungiert als Hauptansprechpartner und stellt ein Bindeglied zwischen Auftraggeber, Projektteam und den übrigen am Projekt beteiligten Personen und Bereichen dar.

5.3.2.2 Projektstart-Workshop

Zusammen mit den Projektbeteiligten empfiehlt es sich, zu Beginn des Projektes einen sog. Projektstart-Workshop²⁵⁶ durchzuführen. Ziel dieses Workshops soll sein, die systematische Einführung der digitalen Personalakte im Personalwesen zu planen und einen Projektantrag (siehe 5.3.2.3) zu stellen. Außerdem erreicht man durch eine solche Veranstaltung einen einheitlichen Wissensstand der Projektmitglieder.²⁵⁷

Eine genaue Planung der Konzeptionsphase führt zu einer höheren Planungssicherheit des Projektes im Hinblick auf Termintreue und Einhaltung des vorgegebenen Budgets. Dieser Aufwand zu Beginn eines Projektes wird häufig nicht für nötig gehalten, was dann meist zu einer Verlängerung des Projektes, sowie zu höheren Kosten führt, die sich aufgrund von inhaltlichen Fehleinschätzungen und schwammigen Projektzielen ergeben.²⁵⁸

In der Regel dauert dieser Workshop etwa ein bis zwei Tage und findet in einem Besprechungszimmer im Haus oder einem externen Seminarraum statt.²⁵⁹

²⁵⁵ Hierunter zählen unter anderem die Bereitstellung von Unterlagen (Projektplan, Projektauftrag, Gesetzestexte, Kommentare, Organisationsunterlagen, Produktunterlagen usw.), die Bereitstellung der Sachmittel (Projektarbeitsbüro, Arbeitsplätze, Besprechungsraum, Kommunikationsmittel, Hardware, Software) sowie das Personal (Projektteam). Vgl. [OlfertSteinbuch2003], S. 148.

²⁵⁶ In der Literatur auch häufig als „Kick-Off-Meeting“ oder „Start-up-Workshop“ bezeichnet. Vgl. [OlfertSteinbuch2003], S. 149. Teilweise wird in der Literatur auch zwischen „Projektstart-Workshop“ und „Kick-Off-Meeting“ unterschieden, wobei gesagt werden kann, dass es sich lediglich um das erste bzw. die ersten Treffen der Projektbeteiligten handelt (Aufaktveranstaltungen). Vgl. [Tiemeyer et al. 2006], S. 253 ff.

²⁵⁷ Daneben können u. a. auch Kontaktdaten wie E-Mail Adressen und Telefonnummern ausgetauscht und die Kommunikationswege und Ansprechpartner festgelegt werden.

²⁵⁸ Vgl. [Hindel et al. 2006], S. 1.

²⁵⁹ Empfohlene Raumausstattung: Wenn möglich nur Besprechungskreis ohne Tische. Außerdem das typische Moderationsequipment wie z. B. Moderationskoffer, Flipchart, 2-3 Moderationspinnwände usw.