

Der Chef der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein
Postfach 71 22 | 24171 Kiel

Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Klaus Schlie
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Unterrichtung 18/238
(öffentlich)
Verteiler: Fraktionen, Mitglieder IR



18/238

17. August 2016

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesbeamtengesetzes

Sehr geehrter Herr Präsident,

den beiliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesbeamtengesetzes übersende ich unter Hinweis auf Artikel 28 Absatz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in Verbindung mit dem Parlamentsinformationsgesetz mit der Bitte um Kenntnisnahme. Der Gesetzentwurf ist am 09. August 2016 den zu beteiligenden Verbänden zur Anhörung zugeleitet worden.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Losse-Müller

Anlagen: 1



SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG

18. Wahlperiode

Drucksache 18/ #N!#

Stand: 9. August 2016

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes

zur Änderung des Landesbeamtengesetzes

Federführend: Ministerpräsident

Gesetzentwurf der Landesregierung

A. Problem

Als notwendige Voraussetzung für die Einführung eines neuen kooperativen, voll elektronischen Personalmanagements und dem damit verbundenen Aufbau eines Dienstleistungszentrums Personals hat die Landesregierung bereits 2013 die verbindliche Einführung der elektronischen Akte beschlossen. Für das zukünftig kooperative Personalmanagement muss daher die Bereitstellung der bisher in Papierform geführten Personalakten neu organisiert werden, damit die Berechtigten zeitgleich und ortsunabhängig auf die Personalaktendaten zugreifen können. Der zu digitalisierende Personalaktenbestand der Landesverwaltung beläuft sich auf ca. 65.000 Personalakten mit durchschnittlich 350 Blatt. Ein Digitalisierungsvorhaben in dieser Größenordnung kann nicht durch eigenes Personal bewerkstelligt werden. Auch Dataport als IT-Dienstleister des Landes verfügt nicht über die notwendigen Kapazitäten.

Im Rahmen einer Auftragsdatenverarbeitung können externe Dienstleister mit der Durchführung des gesamten Digitalisierungsprozesses von der Abholung der Akten bis zur Übermittlung der elektronischen Daten beauftragt werden.

Die Auftragsdatenverarbeitung ist dadurch gekennzeichnet, dass der Auftraggeber eine andere Stelle mit der Durchführung bestimmter Datenverarbeitungsvorgänge beauftragt, die er ansonsten selbst ausführen müsste. Zugleich behält der Auftraggeber im Außenverhältnis die volle datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit für den Umgang mit den personenbezogenen Daten.

Nach § 50 Satz 3 Beamtenstatusgesetz ist die Personalakte vertraulich zu behandeln. Eine Datenverarbeitung in Form der Auftragsdatenverarbeitung bedarf daher einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage.

Das Schleswig-Holsteinische Obergericht hat mit Beschluss vom 27. Juli 2016 (Az. 2 MB 11/16) festgestellt, dass die Regelung in § 17 Landesdaten-

schutzgesetz zur Auftragsdatenverarbeitung nicht als Rechtsgrundlage herangezogen werden kann, sondern im Landesbeamtengesetz selber geregelt werden muss.

B. Lösung

Für die Auftragsdatenverarbeitung wird eine Rechtsgrundlage mit dem neu eingefügten § 89 a im Landesbeamtengesetz geschaffen. Diese orientiert sich an der Regelung des § 111a Bundesbeamtengesetz. Der Rechtsauffassung des Gerichts folgend wird in § 85 Landesbeamtengesetz eine Rechtsgrundlage für das ersetzende Scannen und für die Vernichtung von Personalakten in Papierform nach ihrer Überführung in die elektronische Form geschaffen. Diese Regelung orientiert sich an § 7 Bundes-E-Governmentgesetz.

C. Alternativen

Keine

D. 1. Kosten

Die Änderungen im Landesbeamtengesetz bewirken keine kostenwirksamen Folgewirkungen.

2. Verwaltungsaufwand

Klarstellend werden die Voraussetzungen für eine Auftragsdatenverarbeitung, die bereits vorher zu beachten waren, benannt. Zusätzlich werden die Rechtsgrundlagen für das ersetzende Scannen und die Vernichtung von Personalakten in Papierform nach ihrer Überführung in die elektronische Form geschaffen. Insgesamt führen die Neuregelungen zu keinem erhöhten Verwaltungsaufwand.

3. Auswirkungen auf die private Wirtschaft

Ein Einfluss auf die private Wirtschaft ergibt sich nicht.

E. Vorschläge der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften nach § 93 Absatz 3 Satz 3 LBG:

F. Länderübergreifende Zusammenarbeit

Die Konferenz Norddeutschland hat am 11. April 2007 beschlossen, unter Geltung der neuen Kompetenzordnung die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstrechts zu intensivieren. Ziel ist es, im Rahmen der landesrechtlichen Verantwortlichkeiten und unbeschadet der Rechte der Landesparlamente die Grundstrukturen so auszugestalten, dass eine dienstherrenübergreifende Mobilität gesichert und eine gleichgerichtete Entwicklung des öffentlichen Dienstrechts in den norddeutschen Ländern gefördert wird. Erklärtes Ziel zwischen den norddeutschen Ländern ist es, die jeweiligen Landesbeamtengesetze möglichst einheitlich zu gestalten, so dass eine dienstherrenübergreifende Mobilität gesichert und ein Wettbewerbsföderalismus vermieden wird. Zur Wahrung dieser Zielsetzung unterrichten sich die norddeutschen Länder möglichst frühzeitig und fortlaufend über Vorhaben in den Kernbereichen des Besoldungs-, Versorgungs-, Status- und Laufbahnrechts und prüfen, ob diese gemeinsam mit den anderen norddeutschen Ländern erfolgen sollten. Entsprechend dieser Beschlusslage wird den anderen norddeutschen Ländern parallel zur Verbandsanhörung die Möglichkeit gegeben, zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

G. Information des Landtages nach Artikel 28 der Landesverfassung in Verbindung mit dem Parlamentsinformationsgesetz

Die Information des Landtages richtet sich nach dem Parlamentsinformationsgesetz.

H. Federführung

Federführend ist der Ministerpräsident

Gesetzentwurf

der Landesregierung

**Entwurf eines Gesetzes
zur Änderung des Landesbeamtengesetzes
Vom**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1
Änderung des Landesbeamtengesetzes**

Das Landesbeamtengesetz vom 26. März 2009 (GVOBl. Schl.-H. S. 93 ber., S. 261), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Juli 2016 (GVOBl. Schl.-H. S.), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift zu § 85 erhält folgende Fassung:
„§ 85 Inhalt der Personalakten, Zugang zu Personalakten, ersetzendes Scannen“
 - b) Nach der Überschrift zu § 89 wird die folgende Überschrift eingefügt:
„§ 89 a Verarbeitung von Personalaktendaten im Auftrag“.

2. § 85 wird wie folgt geändert
 - a) Die Überschrift erhält folgende Fassung
„§ 85 Inhalt der Personalakte, Zugang zu Personalakten, ersetzendes Scannen“
 - b) Es wird folgender Absatz 6 angefügt:
„(6) Soweit Personalakten ausschließlich elektronisch geführt werden, sollen in Papierform eingereichte Unterlagen zur Ersetzung des Originals in ein elektroni-

ches Dokument übertragen werden und in der elektronischen Akte gespeichert werden. Dabei ist entsprechend dem Stand der Technik sicherzustellen, dass die elektronischen Dokumente mit dem Original bildlich und inhaltlich übereinstimmen. Nach der Übertragung in elektronische Dokumente sollen die in Papierform eingereichten Unterlagen vernichtet werden, sobald ihre weitere Aufbewahrung nicht mehr aus rechtlichen Gründen oder zur Qualitätssicherung des Übertragungsvorgangs erforderlich ist. § 89 a gilt entsprechend.“

3. Es wird folgender § 89 a eingefügt:

„§ 89 a

Verarbeitung von Personalaktendaten im Auftrag

(1) Die Verarbeitung von Personalaktendaten im Auftrag der personalverwaltenden Behörde ist nur zulässig,

1. soweit sie erforderlich ist

a) für die Bewilligung, Festsetzung oder Zahlbarmachung von Geldleistungen,

b) für die automatisierte Erledigung von Aufgaben oder

c) zur Verrichtung technischer Hilfstätigkeiten durch automatisierte Einrichtungen, und

2. wenn der Auftraggeber die Einhaltung der beamten- und datenschutzrechtlichen Vorschriften durch den Auftragnehmer regelmäßig kontrolliert.

(2) Die Auftragserteilung bedarf der vorherigen Zustimmung der obersten Dienstbehörde. Zu diesem Zweck hat der Auftraggeber der obersten Dienstbehörde rechtzeitig vor der Auftragserteilung schriftlich mitzuteilen:

1. den Auftragnehmer, die von diesem getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen und die ergänzenden Festlegungen nach Absatz 3,

2. die Aufgabe, zu deren Erfüllung der Auftragnehmer die Daten verarbeiten soll,

3. die Art der Daten, die für den Auftraggeber verarbeitet werden sollen, und den Kreis der Beschäftigten, auf den sich diese Daten beziehen, sowie

4. die beabsichtigte Erteilung von Unteraufträgen durch den Auftragnehmer.

(3) In dem Auftrag ist insbesondere schriftlich festzulegen

1. der Gegenstand und die Dauer des Auftrags,

2. der Umfang, die Art und der Zweck der vorgesehenen Datenverarbeitung, die Art der Daten und der Kreis der Betroffenen,

3. die nach § 9 Bundesdatenschutzgesetz zu treffenden technischen und organisatorischen Maßnahmen,

4. die Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten,

5. die nach § 11 Absatz 4 Bundesdatenschutzgesetz bestehenden Pflichten des Auftragnehmers, insbesondere die von ihm vorzunehmenden Kontrollen,

6. die etwaige Berechtigung zur Begründung von Unterauftragsverhältnissen,

7. die Kontrollrechte des Auftraggebers und die entsprechenden Duldungs- und Mitwirkungspflichten des Auftragnehmers,

8. mitzuteilende Verstöße des Auftragnehmers oder der bei ihm beschäftigten Personen gegen Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten oder gegen die im Auftrag getroffenen Festlegungen,

9. der Umfang der Weisungsbefugnisse, die sich der Auftraggeber gegenüber dem Auftragnehmer vorbehält,

10. die Rückgabe überlassener Datenträger und die Löschung beim Auftragnehmer gespeicherter Daten nach Beendigung des Auftrags.

Soweit der Auftragnehmer eine nichtöffentliche Stelle ist, ist auch festzulegen, dass der Auftragnehmer eine Kontrolle durch das Unabhängige Landeszentrum für den Datenschutz nach § 39 Absatz 2 Landesdatenschutzgesetz zu dulden hat.

(4) Eine nichtöffentliche Stelle darf nur beauftragt werden, wenn

1. beim Auftraggeber sonst Störungen im Geschäftsablauf auftreten können oder der Auftragnehmer die übertragenen Aufgaben erheblich kostengünstiger erledigen kann und

2. die beim Auftragnehmer mit der Datenverarbeitung beauftragten Beschäftigten besonders auf den Schutz der Personalaktendaten verpflichtet sind.

(5) Der Auftragnehmer darf die Daten nur im Rahmen der Weisungen des Auftraggebers verarbeiten. Ist er der Ansicht, dass eine Weisung des Auftraggebers gegen dieses Gesetz oder andere Vorschriften über den Datenschutz verstößt, hat er den Auftraggeber unverzüglich darauf hinzuweisen. Der Auftragnehmer darf die Daten nur für die im Auftrag festgelegten Zwecke verarbeiten und nur für die im Auftrag festgelegte Dauer speichern.

(6) Die Rechte der betroffenen Person nach dem Landesdatenschutzgesetz sind gegenüber dem Auftraggeber geltend zu machen.

(7) Unteraufträge dürfen nur mit vorheriger Zustimmung des Auftraggebers erteilt werden.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel,

Torsten Albig
Ministerpräsident

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Mit dem neu eingefügten § 89 a im Landesbeamtengesetz wird eine Rechtsgrundlage für die Auftragsdatenverarbeitung geschaffen.

Das Schleswig-Holsteinische Obergericht hat mit Beschluss vom 27. Juli 2016 (Az. 2 MB 11/16) festgestellt, dass die Regelung in § 17 Landesdatenschutzgesetz zur Auftragsdatenverarbeitung nicht als Rechtsgrundlage herangezogen werden kann. Dies muss im Landesbeamtengesetz selbst geregelt werden. Durch die neue Regelung des § 89 a wird dem insoweit nachgekommen.

Das Digitalisierungsvorhaben der Landesregierung ist Voraussetzung für die Einführung eines neuen kooperativen, voll elektronischen Personalmanagements und dem damit verbundenen Aufbau eines Dienstleistungszentrums Personals. Für das zukünftig kooperative Personalmanagement muss daher die Bereitstellung der bisher in Papierform geführten Personalakten neu organisiert werden, damit die Berechtigten zeitgleich und ortsunabhängig auf die Personalaktendaten zugreifen können. Der zu digitalisierende Personalaktenbestand der Landesverwaltung beläuft sich auf ca. 65.000 Personalakten mit durchschnittlich 350 Blatt. Ein Digitalisierungsvorhaben in dieser Größenordnung kann nicht durch eigenes Personal bewerkstelligt werden. Im Rahmen einer Auftragsdatenverarbeitung können externe Dienstleister mit der Durchführung des gesamten Digitalisierungsprozesses von der Abholung der Akten bis zur Übermittlung der elektronischen Daten beauftragt werden.

Die Auftragsdatenverarbeitung ist dadurch gekennzeichnet, dass der Auftraggeber eine andere Stelle mit der Durchführung bestimmter Datenverarbeitungsvorgänge beauftragt, die er ansonsten selbst ausführen müsste. Zugleich behält der Auftraggeber im Außenverhältnis die volle datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit für den Umgang mit den personenbezogenen Daten.

Ferner wird in § 85 Landesbeamtengesetz eine Rechtsgrundlage für das ersetzende Scannen und für die Vernichtung von Personalakten in Papierform nach ihrer Überführung in die elektronische Form geschaffen. Diese Regelung orientiert sich an § 7 Bundes-E-Governmentgesetz.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Landesbeamtengesetzes)

Zu Nummer 2 (§ 85 LBG)

Die vollständig elektronisch geführte Personalakte soll zukünftig der Regelfall für alle Behörden sein, wenn sie ein elektronisches Aktenbearbeitungssystem eingeführt haben. Dies setzt voraus, dass die Behörden anstelle der Papierdokumente diese als elektronische Wiedergabe in der elektronischen Personalakte aufbewahren. Damit ist das rechtssichere ersetzende Scannen Voraussetzung für ein im Weiteren medienbruchfreies Bearbeiten der Personalakte. Die Regelung erfasst sowohl die Neueingänge, als auch die Bestandsdokumente.

Die Regelungen des Absatzes 6 Satz 1 und 2 konkretisieren die Anforderungen an die Übertragung von Papierdokumenten in die elektronische Form. Zugleich werden damit auch Anforderungen an das Scanergebnis festgelegt. Die Behörde hat nach Satz 2 für die Umwandlung in ein digitales Dokument nach dem Stand der Technik die Übereinstimmung zwischen Papierdokument und Digitalisat sicherzustellen. Dies betrifft bei einer bildlichen Darstellung auch Informationen wie Farben, soweit diese eine inhaltliche Funktion zukommt (beispielsweise als Urheber von Anmerkungen oder Überarbeitungen), Wasserzeichen oder Aufdrucke in Miniaturschrift. Maßgeblich ist der Stand der Technik. Derzeit werden die technischen Anforderungen durch die Technische Richtlinie „Rechtssicheres ersetzendes Scannen“ (TR RESISCAN) des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) vorgegeben. Innerhalb dieser sind Anforderungen technisch-organisatorischer Art an die Scanprozesse entwickelt worden, bei deren Einhaltung eine rechtssichere Scanlösung ermöglicht wird, die trotz der Vernichtung des Originals den Beweiswert erhält. Zur Sicherstellung der Übereinstimmung zwischen Papieroriginal und elektronischer Wiedergabe ist eine vollständige Sichtprüfung nicht erforderlich. Die Gerichte verlangen lediglich eine plausible Stichprobenquote. Auch das Versehen mit einer Signatur ist nicht erforderlich. Konkretisierende organisatorische Regelungen für ein rechtssicheres, gerichtssicheres, beweissicheres und aktenmäßiges Scannen wurden in einer CIO-Rahmenvorgabe zum Ersetzenden Scannen getroffen.

Absatz 6 Satz 3 dient der Verhinderung einer doppelten Personalaktenführung. Nach Einführung der elektronischen Personalakte muss diese grundsätzlich die einzige Personalakte sein. Das ersetzende Scannen ist in vielen Bereichen bereits Praxis, jedoch existieren in diesem Bereich kaum verbindliche Vorgaben. Daher besteht eine erhebliche Rechtsunsicherheit, insbesondere hinsichtlich Zulässigkeit und Grenzen des ersetzenden Scannens, die die Ausbreitung der elektronischen Aktenführung hemmt und nach einer gesetzlichen Klarstellung verlangt.

Absatz 6 Satz 3 beinhaltet die Ermächtigungsgrundlage für die Vernichtung der eingescannten Papierunterlagen nach ihrer Digitalisierung, so dass das Scanprodukt zur Grundlage der weiteren Bearbeitung gemacht werden kann.

Eine vorübergehende Aufbewahrung der Originaldokumente in einer Zwischenablage der Behörde oder eines Scandienstleisters kann für die Klärung von eventuellen Rechtsfragen und zum Zweck der Qualitätssicherung des Digitalisats zweckmäßig sein. Die zuständige Bearbeiterin oder der zuständige Bearbeiter bekommt hierdurch die Möglichkeit, das gescannte und zugeleitete Schriftstück auf Vollständigkeit, Lesbarkeit und auf ein korrektes Scanbild zu kontrollieren und ggf. das Papierdokument erneut einscannen zu lassen. Hierdurch können nachträglich Korrekturen vorgenommen werden, falls trotz der technischen und organisatorischen Vorkehrungen für den Scanvorgang ein Dokument fehlerhaft oder unvollständig eingescannt worden sein sollte oder es sich im Verlauf der Sachbearbeitung herausstellt, dass es auf die Originaleigenschaft ankommen könnte. Ausnahmen von der grundsätzlichen Vernichtung des Papierdokuments können auch dann greifen, wenn für die Behörde erkennbar ist, dass das Papierdokument im täglichen Umgang mit den Akten in Papierform erforderlich sein wird.

Von der Vernichtung ausgeschlossen sind – analog zur papierbasierten Aktenführung – Dokumente, an denen entweder Dritten Eigentums- oder Beweisführungsrechte zukommen oder die nur für die Dauer der Bearbeitung vorübergehend von Dritten überlassen worden sind. Diese müssen zurückgegeben werden. Außerdem sind die Dokumente auszunehmen, die aufgrund einer spezialgesetzlichen Vorschrift nicht vernichtet werden dürfen. Dieses bedeutet aber lediglich, dass in den genannten Ausnahmefällen die Originaldokumente nicht vernichtet werden dürfen. Davon

unberührt bleibt, dass die Originaldokumente ebenfalls einzuscannen und elektronisch zu bearbeiten sind (bspw. Verträge etc.).

Einzelheiten wurden in einer CIO-Rahmenvorgabe beschrieben, um für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Klarheit und Rechtssicherheit zu schaffen. Die gegebenenfalls erforderlichen Aufbewahrungsfristen können durch jede Behörde nach ihren jeweiligen Bedürfnissen bestimmt werden. Dabei kann sich die Dauer der kurzzeitigen Aufbewahrung bspw. an der Widerspruchsfrist des § 70 Absatz 1 VwGO und der Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO orientieren und auf vier Monate festgesetzt werden.

Die eingescannten Papierdokumente können vernichtet werden. Die Anbieterspflicht gegenüber dem zuständigen Archiv wird durch die spätere Anbieterspflicht der elektronischen Dokumente erfüllt. Insoweit handelt es sich lediglich um einen Wechsel des Mediums.

Durch den Verweis auf § 89 a wird klargestellt, dass die Datenverarbeitung unter den in § 89 a genannten Voraussetzungen durch öffentliche und nichtöffentliche Stellen erfolgen kann.

Zu Nummer 3 (§ 89 a LBG)

Die Vorschrift regelt die Beauftragung einer öffentlichen oder nichtöffentlichen Stelle mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben der Personalverwaltung.

Zu Absatz 1

Nach der Regelung in Absatz 1 ist die Datenverarbeitung im Auftrag bei Personalaktendaten grundsätzlich nicht zulässig und darf nur unter den dort geregelten Umständen vertraglich vereinbart werden.

In Nummer 1 Buchstabe a geht es um Aufgaben, bei denen der Verwaltung kein Ermessen eingeräumt ist, die vollständig oder hochgradig durchnormiert sind und die deshalb als standardisiertes Massengeschäft erledigt werden können.

Nummer 1 Buchstabe b soll es z. B. ermöglichen, dass eine öffentliche oder nichtöffentliche Stelle Personalakten für eine personalverwaltende Behörde einscannt.

Nummer 1 Buchstabe c soll klarstellend ermöglichen, dass das Hosting der Personalaktendaten sowie weitere technische Hilfstätigkeiten wie das Drucken, Kuvertieren und Versenden von Dokumenten durch eine öffentliche Stelle wie z.B. Dataport als Anstalt des öffentlichen Rechts oder nichtöffentliche Stellen wie z.B. Unterauftragnehmern von Dataport wahrgenommen werden kann.

Zu Absatz 2

Die Datenverarbeitung im Auftrag bedarf der vorherigen Zustimmung der obersten Dienstbehörde des Auftraggebers.

Zu Absatz 3

Die in Absatz 3 benannte Kontrolle soll gewährleisten, dass die personalverwaltende Behörde den erforderlichen beamten- und datenschutzrechtlichen Sachverstand weiterhin vorhält und ihrer Verantwortung nachkommen kann.

Zu Absatz 4

Die Datenverarbeitung im Auftrag durch eine nichtöffentliche Stelle ist nur unter der Voraussetzung möglich, dass die Datenverarbeitung nicht selber ohne erhebliche Störungen im Geschäftsbetrieb oder mit höheren Kosten verbunden erledigt werden kann.

Zu Absatz 7

Der Abschluss von Unterauftragsverhältnissen kann erforderlich sein, soweit etwa auch der Auftragnehmer die Erfüllung des Auftrags selbst nicht leisten kann.