

# Die Relativität des Personalaktenbegriffs

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

*Das Personalaktendatenrecht hat heute auch den Charakter bereichsspezifisches Datenschutzrecht zu sein. Ist das Personalaktendatenrecht des Bundes anwendbar, richtet sich die Verarbeitung der personenbezogenen Daten nach §§ 106 ff. BGB und nicht nach dem allgemeinen Datenschutzrecht. Es ist daher durchaus erheblich, ob ein personenbezogenes Datum als Personalaktendatum oder als normales personenbezogenes Datum zu qualifizieren ist. Zutreffender Ansicht nach erhält ein personenbezogenes Datum, das in einem inneren Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis steht, erst durch die Aufnahme in die Personalakte den Charakter als Personalaktendatum.*

## I. Einleitung

Die Regelungen zu den Personalakten der Beamtinnen und Beamten bildet unstreitig ein Sonderrechtsgebiet, dessen Einstufung mit der Zeit gewandelt war, aber über dessen Reichweite bis heute Unsicherheit besteht.

Das Personalaktenrecht ist so alt wie das Beamtenrecht selbst.<sup>1</sup> Dabei war es bei seiner Entstehung, d. h. zur Zeit des Kaiserreichs, durch den Grundsatz der Geheimhaltung geprägt.<sup>2</sup> Die Geheimhaltung wurde auch gegenüber dem zu beurteilenden Bediensteten gewahrt. Der Beamte hatte weder ein Recht auf Akteneinsicht, noch war er vor Aufnahme von personenbezogenen Daten, die ihn belasteten, zu hören. Die Geheimhaltung stand ausschließlich im Interesse des Dienstherrn. „Das Personalaktenführungsrecht war fast zwei Jahrhunderte lang durch die obrigkeitliche Position des Dienstherrn bestimmt.“<sup>3</sup> Das Reichsbeamtengesetz vom 31.03.1878 kannte keine Bestimmung über Personalakten.<sup>4</sup> Den ersten Einbruch in die Geheimhaltung der Personalakten brachte auf Reichsebene § 10 des Kolonialbeamtengesetzes vom 08.06.1910 (RGBl S. 881). Danach durfte eine Entscheidung auf nachteilige Vorkommnisse in der Personalakte nur gestützt werden, wenn dem Beamten vorher Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden war.<sup>5</sup> Das Recht auf Einsicht in die Personalakte wurde dann wenig später durch Art. 129 Abs. 3 WRV ausdrücklich verfassungsrechtlich verankert.<sup>6</sup>

Nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten wurde zwar die Personalakte im Beamtengesetz noch erwähnt (§ 42 Abs. 1 des Deutschen Beamtengesetzes von 1937), das Recht des Betroffenen auf Einsichtnahme aber abgeschafft.<sup>7</sup> Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde wieder an die Tradition des Art. 129 Abs. 3 WRV angeknüpft und zunächst auf Landesebene (vgl. Art. 95 Abs. 4 f. Bayerische Verfassung) und später mit dem Deutschen Beamtengesetz vom 28.10.1950 (BGBl. S. 1734) auf Bundesebene wieder ausdrücklich normiert.<sup>8</sup> Anschließend wurde es in § 56 BRRG und in § 90 BBG übernommen. In den 70er-Jahren wurde wiederholt eine Neuordnung des Personalaktenrechts insbesondere des Bundes gefordert. Umstritten waren vor allem technische Fragen, etwa die nach der Abgrenzung von Personalakten und Sachakten sowie nach der Entfernung von Vorgängen aus den Personalakten. Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983 (BVerfGE 65, 1 ff.) erhöhte auch den Druck auf eine Neuordnung des Personalaktenrechts.<sup>9</sup>

1988 wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe zur Fortentwicklung des Personalaktenrechts eingesetzt, auf deren Grund-

lage es zu einem Gesetzentwurf kam, der aber der Diskontinuität unterfiel.<sup>10</sup> In der zwölften Legislaturperiode neu eingebracht,<sup>11</sup> fügte er als Gesetz vom 11.06.1992 (BGBl. I S. 1030), die §§ 90a ff. BBG bzw. §§ 56–56f BRRG<sup>12</sup> in das deutsche Beamtenrecht ein, die noch heute die Struktur des Personalaktenrechts bestimmen. Die Regelungen im BBG einerseits und im BRRG andererseits entsprachen sich weitgehend.

Mit der Reform von 1992 kam der Gedanke des Datenschutzes in das Personalaktenrecht hinein und vermischte sich mit dem alten reinen Aktenrechtsgedanken des Verwaltungsverfahrens. Ziel der Neuregelung 1992 war einerseits die Stärkung des Persönlichkeitsrechts der Beamten und andererseits die Gewährleistung einer effektiven Informationsbasis des Dienstherrn verbunden mit einer rationellen Personalverwaltung.<sup>13</sup> Die Regelungen des Personalaktenrechts erschöpfen sich bis heute nicht in datenschutzrechtlichen Bestimmungen, sondern enthalten mit den Vorgaben zu den Teilakten, zu den organisatorischen Maßnahmen der Trennung, zu dem Begriff der Personalakte und zur Pflicht der Führung einer Personalakte auch verwaltungsverfahrenrechtliche Bestimmungen, die auch einen Bezug zum Organisations- und Beamtenrecht aufweisen.

Die Förderalismusreform I im Jahr 2006 führte zu einer Veränderung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Beamtenrechts, aber nicht zu einer wesentlichen Änderung des Personalaktenrechts. Für die Bundesbeamten wurde durch Art. 1 des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes 05.02.2009 (BGBl. I S. 160) das Bundesbeamtengesetz und auch das Personalaktenrecht neu geregelt, wobei im Wesentlichen die Regelungen der §§ 90 ff. BBG a. F. übernommen wurden.<sup>14</sup> Das Personalaktenrecht der Bundesbeamten ist nun in den §§ 10 ff. BBG normiert. Die Bundesregelungen für die Landesbeamten finden sich seit dem 01.04.2009 im BeamStG (BGBl. I S. 1010), das das BRRG weitgehend abgelöst hat. § 50 BeamStG verpflichtet die Länder, für jede Beamtin bzw. jeden Beamten eine Personalakte zu führen.

Veranlasst durch die europäische Datenschutzreform befindet sich das Personalaktendatenrecht im Bundesbeamtengesetz in einem Änderungsprozess. Das sogenannte Omnibus-Gesetz (2. Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechtes an die Verordnung (EU 2016/679) und zur Umsetzung der Richtlinie (EU 2016/689) (2. Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungs-

- 1) Gola, RiA 1994, S. 1.
- 2) BVerwG, Urteil vom 11.7.1958 – VII C 98.57 – juris, Rn. 23 = BVerwGE 7, 153 ff.
- 3) Gola, RiA 1994, S. 1.
- 4) Thiele, DÖD 1992, S. 121.
- 5) Weiß, in: Weiß u. a., Beamtenrecht in Bayern, Bd. II, Vor. Art. 100–100 h (Stand: Jan. 1995), Anm. 1.
- 6) Thiele, PersV 1985, S. 493 ff.; Anschütz, WRV, 1933, Art. 129, Anm. 11.
- 7) Wilhelm, ZBR 1967, S. 97.
- 8) Wilhelm, ZBR 1967, S. 97.
- 9) S. dazu nur Kubla, ZRP 1982, S. 65 ff.; Schnupp, RiA 1993, S. 123 f.
- 10) Vgl. BT-Drs. 11/7390: Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften. Vgl. BT-Drs. 12/544.
- 11) Vgl. BT-Drs. 12/544.
- 12) Ausführlich zum Gesetzgebungsverfahren der Regelung 1992 Schnupp, RiA 1993, S. 123 f.
- 13) Gola, RiA 1994, S. 1 (4); Streit, DÖD 1992, S. 269; BT-Drs. 11/7390 = BT-Drs. 12/5444, S. 1.
- 14) Battis, BBG, 2009, § 106, Rn. 3; vgl. BT-Drs. 16/7076, S. 125.