

## Überblick über die Führung von Personalakten in der Justizverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen

Der folgende Beitrag beschreibt die wesentlichen Grundsätze der Führung der Personalakten von Beamten und Beschäftigten im Lande Nordrhein-Westfalen. Berücksichtigt ist der Stand 02. Januar 2017, somit also die durch das DRMoG erfolgten Änderungen im *LBG NRW*. Die „*Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) und des Landesbeamtengesetzes (LBG NRW)*“ sind in der seit dem 11.2.2011 geltenden Fassung berücksichtigt. Eine Anpassung an die geänderten Vorschriften des LBG ist insoweit bisher nicht erfolgt.

### ***I. Führung der Personalakten der Beamten***

#### **1. Begriff der Personalakten**

Als Personalakte im **formellen Sinne** gilt eine Sammlung von Informationen über das Dienstverhältnis eines Beamten, die in einer Akte zusammengefasst sind, wobei die Summe aller Akten, Ordner, Hefter und Blattsammlungen, die der Dienstherr als Personalakte gekennzeichnet hat, gemeint ist. Keine Personalakten sind demnach Prüfungsakten, Sicherheitsakten, Kindergeldakten und andere Sachakten (vgl. § 83 Abs. 3 LBG).

Im **materiellen Sinne** handelt es sich bei der Personalakte um Vorgänge, die ihrem Inhalt nach den Beamten in seinem Dienstverhältnis betreffen oder die persönlichen Verhältnisse des Beamten betreffen und in einem inneren Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis stehen (vgl. § 50 S. 2 BeamStG). Hier können also auch Teile aus Sachakten gemeint sein.

Die Personalakten sollen ein lückenloses Bild über die gesamte dienstliche Laufbahn des Beamten sicherstellen (Grundsatz der Vollständigkeit der Personalakte). Zum anderen dienen sie dem Dienstherrn zur Beweissicherung (z. B. Nachweis der Geltendmachung und Bewilligung von Erholungsurlaub, Dienstzeitberechnung). Sie sind somit für den Dienstherrn eine wichtige Grundlage für personelle Entscheidungen und stellen ein unentbehrliches Instrument der Personalführung dar.

## 2. Inhalt der Personalakten

In die Personalakten sind alle Vorgänge aufzunehmen, die den Beamten betreffen und in einem unmittelbaren, inneren Zusammenhang mit dem Beamtenverhältnis stehen, § 50 S. 2 BeamStG. Demnach müssen z.B. aufgenommen werden:

- Einstellungsunterlagen,
- Abschriften von Urkunden über Ernennungen und Entlassungen,
- Abschriften von Verfügungen über Versetzungen, Abordnungen, Umsetzungen,
- dienstliche Beurteilungen,
- Nachweise über zusätzliche berufliche Qualifikationen,
- Vorgänge zu Besoldung, Versorgung und Beihilfe,
- ärztliche Gutachten,
- Mitteilungen über strafrechtliche Verurteilungen,
- missbilligende Äußerungen,
- Vorgänge über Disziplinarverfahren.

Vorgänge, die den Beamten persönlich betreffen und bei der Dienststelle entstanden sind oder der Dienststelle zugegangen sind, aber keinen unmittelbaren, inneren Zusammenhang zum Dienstverhältnis haben, dürfen somit nicht aufgenommen werden.

## 3. Grundsätze der Personalaktenführung

### Grundsatz der Einzigkeit der Personalakte:

Über jeden Beamten darf nur eine einzige Personalakte geführt werden. Die Führung von Doppelakten, Sonderakten oder geheimen Akten ist nicht erlaubt, § 50 S. 1 BeamStG (vgl. auch Nr. 2.3 VV zu § 50 BeamStG / §§ 84 – 90 LBG NRW<sup>1</sup>). Verschiedentlich wird in diesem Zusammenhang auch von dem Prinzip der Offenheit gesprochen, da geheime Akten nicht geführt werden dürfen (BVerwG, NJW 78, 1643).

Der Grundsatz der Vollständigkeit der Personalakten bedeutet, dass die Personalakten ein lückenloses Bild über die gesamte dienstliche Laufbahn des Beamten vermitteln sollen (vgl. § 50 S. 2 BeamStG). Aus dem Grundsatz der Vollständigkeit der Personalakten wird ein Anspruch auf Entfernung von Vorgängen im Grundsatz abge-

---

<sup>1</sup> Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Beamtenstatusgesetzes (BeamStG) und des Landesbeamtengesetzes (LBG NRW), in der zum 11.2.2011 geänderten Fassung (MBI. NRW. 2009 S.532, geändert 11.2.2011, MBI. NRW. 2011 S. 67 - 84), hier insbesondere die VV zu § 50 BeamStG, §§ 84 - 90 LBG NRW (eine Anpassung der Vorschriften an die Änderungen durch das DRModG ist bisher nicht erfolgt, denn richtigerweise müsste es heißen: (...) VV zu den §§ **83** - 90 LBG NRW

lehnt. Ergänzt wird der Grundsatz der Vollständigkeit der Personalakte allerdings durch den Grundsatz der Personalaktenwahrheit.

#### Grundsatz der Personalaktenwahrheit:

Danach ist es geboten, Unterlagen über Beschwerden, Behauptungen sowie Bewertungen, die sich als unbegründet oder falsch erwiesen haben, aus der Personalakte (von Amts wegen nach Zustimmung des Beamten) zu entfernen, § 88 Abs. 1 Nr. 1 LBG. Daneben sind Vorgänge, die zulässigerweise in die Personalakte aufgenommen wurden, die für den Beamten jedoch ungünstig sind oder ihm nachteilig werden können, auf Antrag zu entfernen, § 88 Abs. 1 Nr. 2 LBG. § 88 Abs. 1 LBG erfasst jedoch nur Vorgänge, die nicht den Tilgungsvorschriften des Disziplinarrechts unterliegen.

Nach § 16 Abs. 3 LDG NRW sind Eintragungen über Verweis, Geldbuße, Kürzung der Dienstbezüge und Kürzung des Ruhegehaltes einschließlich der in diesem Zusammenhang entstandenen Vorgänge mit Eintritt des Verwertungsverbotes (§ 16 Abs. 1 LDG) von Amts wegen zu entfernen und zu vernichten. Dies gilt entsprechend für Disziplinarvorgänge, die nicht zu einer Disziplinarmaßnahme geführt haben, vgl. § 16 Abs. 4 LDG.

Für Mitteilungen in Strafsachen, soweit sie nicht Bestandteil einer Disziplinarakte sind, sowie Auskünfte aus dem Bundeszentralregister gilt § 88 Abs. 2 LBG, der vorsieht, dass diese Vorgänge mit Zustimmung des Beamten nach 2 Jahren zu entfernen und zu vernichten sind.

#### Grundsatz der Vertraulichkeit der Personalakte:

Die Personalakte ist vertraulich zu behandeln und vor unbefugter Einsicht zu schützen, § 50 S. 3 BeamtStG. Personalakten unterliegen der besonderen Geheimhaltung. Zugang haben gem. § 83 Abs. 2 LBG nur die mit der Personalverwaltung beauftragten Bediensteten, welche einer besonderen Verschwiegenheitspflicht unterliegen (vgl. auch Nr. 2.6 und 2.8 VV zu § 50 BeamtStG / §§ 84 – 90 LBG NRW).

#### Grundsatz der Zweckbindung der Personalakte:

Personalaktendaten dürfen nur für Zwecke der Personalverwaltung oder Personalwirtschaft verwendet werden, § 50 S. 4 BeamtStG. Ergänzt wird diese Vorgabe durch § 83 Abs. 4 LBG, der schon die Erhebung personenbezogener Daten nur dann er-

laubt, wenn dies zur „Begründung, Durchführung, Beendigung oder Abwicklung des Dienstverhältnisses (...), insbesondere auch zu Zwecken der Personalplanung und des Personaleinsatzes, erforderlich ist oder eine Rechtsvorschrift dies erlaubt“.

## 4. Vorschriften über die Personalakten der Beamten

### a) Gesetzliche Regelungen

Für die Beamten des Landes befinden sich umfassende Regelungen zu den Personalakten in den §§ 83 - 91 des Landesbeamtengesetzes (LBG), sowie in § 50 BeamtStG. Im Folgenden soll kurz dargestellt werden, mit welchen Themengebieten sich die einzelnen Vorschriften schwerpunktmäßig beschäftigen:

- § 50 BeamtStG: Personalaktendaten, Vertrauliche Behandlung, Verwendung nur für Zwecke der Personalverwaltung oder Personalwirtschaft.
- § 83 Abs. 1 LBG: Definition der Grundakte, Teilakte und Nebenakte.
- § 83 Abs. 2 LBG: Zugang zur Personalakte nur Personen die mit der Bearbeitung von Personalangelegenheiten beauftragt sind im Rahmen der Personalverwaltung, ferner die mit Angelegenheiten der Innenrevision beauftragt Beschäftigten.
- § 83 Abs. 4 LBG: Erhebung von personenbezogenen Daten nur soweit erforderlich.
- § 84 LBG: Unterlagen über Beihilfen immer als Teilakte, getrennte Aufbewahrung von den übrigen Personalakten.
- § 85 LBG: Anhörungsspflicht des Beamten bei Beschwerden, Behauptungen und Bewertungen, die für ihn ungünstig sind oder ihm nachteilig werden können.
- § 86 Abs. 1 LBG: Recht auf Einsicht in die vollständige Personalakte.
- § 86 Abs. 2 LBG: Einsicht eines Bevollmächtigten.
- § 86 Abs. 3 LBG: Ort der Einsicht, Auszüge, Abschriften, Ablichtungen oder Ausdrucke.
- § 86 Abs. 4 LBG: Einsicht auch in andere Akten, die personenbezogene Daten über den Betroffenen enthalten.
- § 87 Abs. 1 LBG: Ohne Einwilligung Vorlage der Personalakte für Zwecke der Personalverwaltung an oberste Dienstbehörden oder weisungsbefugte Behörden. Mit der Neufassung durch das DRModG ist dies nun auch an Behörden im Bereich desselben Dienstherrn möglich (vgl. Abs. 1 S. 2).
- § 87 Abs. 2 LBG: Auskünfte an Dritte nur mit Einwilligung des Beamten.
- § 88 Abs. 1 LBG: Pflicht zur Entfernung von Unterlagen über Beschwerden, Behauptungen und Bewertungen, die sich als falsch oder unbegründet erwiesen haben bzw. die für den Beamten ungünstig sind oder ihm nachteilig werden können.
- § 88 Abs. 2 LBG: Entfernung von Mitteilungen in Strafsachen und BZR-Ausdrucken.
- § 89 Abs. 1 LBG: Verarbeitung von Personalaktendaten in Dateien nur für Zwecke der Personalverwaltung.

- § 89 Abs. 2, 3 LBG: Automatisierte Datenverarbeitung nur im Rahmen der Zweckbestimmung, medizinische Informationen dürfen nur automatisiert verwendet werden, soweit sie die Eignung betreffen oder dem Schutz des Beamten dienen. Keine Nutzung zu Zwecken der Verhaltens- oder Leistungskontrollen (vgl. § 29 Abs. 6 DSGVO NRW).
- § 89 Abs. 4 LBG: Entscheidungen dürfen nicht allein auf Informationen gestützt werden, die unmittelbar durch automatisierte Datenverarbeitung gewonnen werden (vgl. § 29 Abs. 7 DSGVO NRW).
- § 89 Abs. 5 LBG: Bei erstmaliger Speicherung Mitteilung an den Betroffenen über die gespeicherten Daten und bei wesentlicher Änderung.
- § 90 Abs. 1 LBG: Aufbewahrung von Personalakten 5 Jahre nach ihrem Abschluss, Definition des Abschlusses von Personalakten.
- § 90 Abs. 2 LBG: Aufbewahrung von Unterlagen über Beihilfen, Heilversorgung, Heilverfahren etc..
- § 90 Abs. 3 LBG: Aufbewahrung von Versorgungsakten.

### *b) Verwaltungsvorschriften*

Die umfassenden Vorschriften des Landesbeamtengesetzes zu den Personalakten der Beamten werden ergänzt durch Verwaltungsvorschriften, wie z.B. die „Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) und des Landesbeamtengesetzes (LBG NRW)“, hier insbesondere die „VV zu § 50 BeamStG, §§ 84 - 90 LBG NRW“<sup>2</sup> und die AV des JM "Führung der Personalakten“<sup>3</sup>. Weitere Verwaltungsvorschriften, die im Personalaktenrecht benötigt werden, sind in der Anlage aufgeführt.

Zu nennen ist als weitere Verwaltungsvorschrift jedoch die „Beamten- und Disziplinarzuständigkeitsverordnung JM - ZustVO JM“.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) und des Landesbeamtengesetzes (LBG NRW), in der zum 11.2.2011 geänderten Fassung (MBl. NRW. 2009 S.532, geändert 11.2.2011, MBl. NRW. 2011 S. 67 - 84), hier insbesondere die VV zu § 50 BeamStG, §§ 84 - 90 LBG NRW (eine Anpassung der Vorschriften an die Änderungen durch das DRModG ist bisher nicht erfolgt, denn richtigerweise müsste es heißen: (...) VV zu den §§ **83** - 90 LBG NRW

<sup>3</sup> Führung der Personalakten, AV des JM vom 29.02.2000 (2051 - Z. 9), - JMBl. NRW S. 89 – in der Fassung vom 20.02.2015 (JMBl. NRW S. 95)

<sup>4</sup> Verordnung über richter- und beamtenrechtliche Zuständigkeiten sowie zur Bestimmung der mit Disziplinarbefugnissen ausgestatteten dienstvorgesehenen Stellen im Geschäftsbereich des Justizministeriums (Beamten- und Disziplinarzuständigkeitsverordnung JM – ZustVO JM - vom 04.12.2007, GV.NRW. S. 652, zuletzt geändert durch VO vom 11.02.2016, GV. NRW. S. 208)

## 5. Definition der Personalakte

§ 50 S. 2 BeamStG enthält eine Definition der Personalaktendaten, so dass die Personalakte als Akte bezeichnet werden kann, welche alle Unterlagen im Sinne des § 50 S. 2 BeamStG enthält (vgl. auch Nr. 1.1 VV zu § 50 BeamStG / §§ 84 – 90 LBG NRW). In Abgrenzung dazu wird in Ziffer 1.2 VV zu § 50 BeamStG / §§ 84 – 90 LBG NRW der Inhalt der Sachakten näher erläutert. Die Unterscheidung ist zur Klassifizierung der Akten notwendig. Gleichwohl können personenbezogene Daten über Beamte auch in **Sachakten**, **Sammelakten** oder **Verwaltungsvorgängen** vorhanden sein. Nr. 1.3 VV zu § 50 BeamStG / §§ 84 – 90 LBG NRW verlangt jedoch, dass personenbezogene Daten in Sachakten mittels Abschrift oder Ablichtung zur Personalakte zu nehmen sind.

Für das Recht auf **Akteneinsicht** der Beamten spielt diese Unterscheidung keine Rolle, denn dazu ist festgelegt, dass der Beamte nicht nur Einsicht in seine vollständige Personalakte gem. § 86 Abs. 1 LBG, sondern auch ein Recht auf Einsicht in andere Akten hat, die personenbezogene Daten über ihn enthalten und für sein Dienstverhältnis verarbeitet oder genutzt werden (vgl. § 86 Abs. 4 LBG).

## 6. Grundakte, Teilakte, Nebenakte

Die Definition der Begriffe Grundakte, Teilakte und Nebenakte in § 83 Abs. 1 LBG wird durch Nr. 2.2 VV zu § 50 BeamStG / §§ 84 – 90 LBG NRW (Überschrift: Führung der Personalakte) ergänzt, bzgl. der Definition von Teilakten und Nebenakten speziell durch die Ziffern 2.2.1 und 2.2.2 der VV. Weitere Bestimmungen zur Führung der Personalakten befinden sich in der AV des JM "Führung der Personalakten".

Demnach ist z. B. für einen Beamten des gehobenen Dienstes des Amtsgerichts Brakel die Personalakte beim Oberlandesgericht Hamm zu führen, vgl. Abschn. A Nr. 2 b) aa) dieser AV. Es handelt sich hierbei um die eigentliche Personalakte, somit also um die **Grundakte**. Das Oberlandesgericht ist jedoch gem. § 3 ff. ZustVOJM nicht für alle beamtenrechtlichen Entscheidungen der Beamtinnen und Beamten zuständig. Die Zuständigkeit umfasst gem. §§ 2, 3 ZustVOJM die Befugnis zur Ernennung, Entlassung und Versetzung in den Ruhestand. Weitere Zuständigkeiten in der Funktion als Dienstvorgesetzte ergeben sich aus §§ 4 ff ZustVOJM (z. B. Entscheidungen zur Ausübung von Nebentätigkeiten, Gewährung von Gehaltsvorschüssen, Bewilligung von Trennungsentschädigungen). Für andere beamtenrechtliche Ent-

scheidungen über die persönlichen Angelegenheiten der Beamtinnen und Beamten (z.B. die Gewährung von Erholungsurlaub) ist gem. § 1 ZustVOJM die Leitung des Gerichts, der Behörde oder der Einrichtung zuständig, bei dem oder bei der die Beamtin oder der Beamte beschäftigt sind. Bei diesen Gerichten, Behörden oder Einrichtungen können dann gem. Abschn. D der AV "Führung der Personalakten" **Nebenakten** geführt werden. Diese enthalten Unterlagen, die sich auch in der Grundakte oder in Teilakten befinden. Es sind also Zweitakten, § 83 Abs. 1 S. 3 LBG NRW. Die Anlegung von Nebenakten ist der personalaktenführenden Stelle anzuzeigen (Abschnitt D der AV "Führung der Personalakten"). Gem. § 84 Abs. 1 LBG ist in die Grundakte ein vollständiges Verzeichnis aller Teil- und Nebenakten aufzunehmen.

**Teilakten** sind gem. § 83 Abs. 1 S. 1, 2 LBG eigenständige Vorgänge. Sie können bei Bedarf angelegt werden für Unterlagen, die nicht in der Grundakte enthalten sind. Für die Unterlagen über Beihilfen ist in § 84 LBG zwingend die Führung einer Teilakte getrennt von den übrigen Personalakten vorgeschrieben. Weitere Vorgaben hierzu sind in Abschnitt C der AV "Führung der Personalakten" und in Nr. 2.2.1 der VV zu § 50 BeamtStG / §§ 84 – 90 LBG NRW gemacht. **Beurteilungen** sind zur Personalakte zu nehmen. Für diese Beurteilungen ist nach Abschnitt C Nr. 1 der AV ein **Zeugnisheft** (= Teilakte) anzulegen, welches jedoch bei der Personalakte verbleibt und gem. Abschn. C Nr. 3 vor dem Personalbogen eingehftet werden kann.

## 7. Personalbögen

Gem. Abschnitt B der AV "Führung der Personalakten" sind den Personalakten und den Nebenakten Personalbögen gem. Vordruck 188 (für Richter und Beamte) bzw. gem. Vordruck 196 (für Arbeitnehmer) vorzuheften. Die Vordrucke sind als Anlagen 1 und 2 zur AV abgedruckt.

## 8. Registermäßige Behandlung der Personalakten

Bezüglich der registermäßigen Behandlung der Personalakten sei auf § 1 Abs. 7, § 4 Abs. 7 i.V.m. Abs. 2 AktO verwiesen. Demnach sind besondere Register in Karteiform zu führen; das Aktenzeichen wird aus dem Anfangsbuchstaben des Nachnamens und der laufenden Registerziffer gebildet. Darüber hinaus ist es üblich, dem Aktenzeichen ein Unterscheidungsmerkmal für die jeweilige Laufbahn beizufügen.

Diesbezüglich bestehen in NRW keine landesweiten Vorgaben, so dass die Leiter/innen der jeweiligen Behörden Bestimmungen dazu treffen müssen. Bei vielen Behörden hat es sich durchgesetzt, römische Ziffern als Unterscheidungsmerkmal für die Laufbahnen zu verwenden, so dass das Aktenzeichen für einen Beamten des mittleren Dienstes (nennen wir ihn Karl Müller) wie folgt lauten könnte: „III M 298“. Die Personalakten des Richters Michael Bach könnte das Aktenzeichen „I B 83“ tragen.

Gem. Nr. 2.7 VV zu § 50 BeamtStG / §§ 84 – 90 LBG NRW sind Personalakten zu paginieren oder foliieren. Paginieren bedeutet, dass jede Seite mit einer Seitenzahl versehen wird, wohingegen beim Foliieren lediglich jedes Blatt mit einer Blattzahl versehen wird. In einem Urteil des BAG vom 16.10.2007 (9 AZR 110/07) bezogen auf einen Arbeitnehmer einer Sparkasse wurde die Frage, ob ein Anspruch auf Paginierung oder Foliierung der Personalakte besteht, verneint. Der Arbeitnehmer argumentierte mit der Pflicht zur sorgfältigen Führung der Personalakte und damit, dass er nur bei Durchnummerieren der Blätter erkennen könne, ob ihm die Akte auch vollständig vorgelegt werde. Das BAG argumentierte, dass die Organisation der Personalaktenführung im Ermessen des Arbeitgebers liege.

In NRW ist allerdings durch die Vorgabe der Nr. 2.7 VV zu § 50 BeamtStG/§§ 84 – 90 LBG NRW vorgeschrieben, dass die Personalakten zu paginieren oder foliieren sind. Damit erzeugt die Verwaltung eine Selbstbindung, auf die der betroffene Beamte sich im Zweifel berufen kann (auch wenn es sich nicht um eine gesetzliche Regelung, sondern lediglich um eine Verwaltungsvorschrift handelt). Auf die sorgfältige Einhaltung dieser Vorschrift ist somit zu achten.

## ***II. Führung der Personalakten der Arbeitnehmer (Beschäftigten)***

Im Gegensatz zu den umfassenden Regelungen bezgl. der Führung für die Personalakten der Beamten existierten bisher für die Personalaktenführung der Beschäftigten nach dem TV-L **fast keine Regelungen**. Im TV-L ist lediglich das Recht auf **Einblick** in die Personalakte und die Pflicht zur **Anhörung** vor Aufnahme negativer Vorgänge in die Personalakte (**§ 3 Abs. 6 TV-L**) festgelegt.

Allerdings trifft für das Land NRW die AV d. JM „Verteilung der Zuständigkeiten für die Personalangelegenheiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Geschäftsbereich des Justizministeriums“<sup>5</sup> folgende Regelung in Nr.2:

*„2 Führung der Personalakten*

*Die Zuständigkeit für die Führung der Personalakten richtet sich nach den für den Geschäftsbereich der Justizverwaltung hierzu ergangenen besonderen Vorschriften.“*

Zu nennen ist hier zudem die **AV „Führung der Personalakten“** (s.o.), die in Abschn. A Nr. 2 ausdrücklich auch die Personalakten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nennt. Außerdem ist wegen der **Aufbewahrung** der Personalakten der Beschäftigten die „AufbewahrungsVO“<sup>6</sup> anzuwenden.

Die § 1 Abs. 7 und § 4 Abs. 7 AktO sind anwendbar, so dass wegen der **registermäßigen Behandlung** auf das oben Geschriebene verwiesen werden kann.

Das BeamtStG, das LBG und die dazu erlassenen VV gelten für Beamte. Die beamtenrechtlichen Vorschriften über die Führung von Personalakten **sind jedoch für alle nicht beamteten Beschäftigten gem. § 29 Abs. 2 DSG NRW entsprechend anzuwenden**. Viele der in den §§ 83 bis 91 LBG und im § 50 BeamtStG enthaltenen Grundsätze wurden ursprünglich durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts für Beschäftigte festgelegt (diese Rechtsprechung lieferte später wesentliche Impulse für die Neufassung des Personalaktenrechts der Beamten).

---

<sup>5</sup> AV d. JM vom 29. März 2012 (2500 - Z. 65) - JMBl. NRW S. 81 -

<sup>6</sup> Vom 06.05.2008 (GV NW S. 404) geändert durch VO vom 14.11.2014 (GV NW S. 766)