

**Stellungnahme zum Entwurf der
Verordnung der Sächsischen
Staatsregierung über die
Verarbeitung personenbezogener
Daten nach dem Sächsischen
Personalanalysegesetz – Sächsische
Personalanalyse-
Durchführungsverordnung
(SächsPersAnGDVO)**

Vorsitzender:

Prof. Dr. Klaus-Dieter Barbknecht

Geschäftsstelle:

Frau Christin Grunenberg

Kontaktdaten:

Landesrektorenkonferenz Sachsen
% TU Bergakademie Freiberg
Büro des Rektors
Akademiestraße 6
09599 Freiberg

Telefon: +49 (0) 3731 39 - 4349

Fax: +49 (0) 3731 39 - 3323

geschaeftsstelle.lrk@zuv.tu-freiberg.de

Homepage: www.lrk-sachsen.de

29. Juli 2019

Die Landesrektorenkonferenz Sachsen hat mit Schreiben vom 29. Juli 2019 folgende Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Verarbeitung personenbezogener Daten nach dem Sächsischen Personalanalysegesetz – Sächsische Personalanalyse-Durchführungsverordnung (SächsPersAnGDVO) gegenüber der Sächsischen Staatskanzlei abgegeben:

Zu Vorblatt / Folgewirkungen und Kosten

Die Hochschule für Musik Dresden merkt an, dass sie die Personalaufwandskosten für zu gering kalkuliert halten. Es bedürfe einer detaillierten Kostenauflistung, aus der genau zu entnehmen ist, wie sich die Summe von 55.000 Euro als einmaliger Personalaufwand sowie in der Folge der jährliche Personalaufwand zusammensetzt. In diesem Zusammenhang merkt die HTW Dresden kritisch an, dass die Datenerhebung für die Hochschulen einen nicht unerheblichen Mehraufwand darstellt, da die Form der Aufarbeitung bisher nicht notwendig war. Dieser Mehraufwand für die Hochschulen ist in der Kostenaufstellung leider nicht enthalten. Die Universität Leipzig bezweifelt zudem, dass als Folge der Einrichtung der Personalstrukturdatenbank die Verringerung des Aufwandes für die Ermittlung landesweiter Daten u. a. für Landtagsanfragen erwartet wird. Begründet wird dies damit, da die übermittelten Daten für das Spektrum der Landtagsanfragen nicht ausreichen.

Zu § 1 Nr. 7 – Anwendungsbereich

Die TU Chemnitz regt an, den Anwendungsbereich betreffend Drittmittelbeschäftigte der Hochschulen, die außerhalb des Stellenplans geführt werden, zu konkretisieren.

Bei Drittmittelbeschäftigten der Hochschulen handelt es sich in der Regel um Beschäftigte, die außerhalb des Stellenplans geführt werden, so dass die dahingehende Ergänzung in § 1 Nr. 7 des Entwurfes irritiert, insbesondere im Hinblick auf die dann widersprüchliche Aussage, dass in § 2 Nr. 7 die Beschäftigung aus Drittmitteln anzugeben ist. Es sollte insbesondere klargestellt werden, wie beispielsweise mit Drittmittelbeschäftigten verfahren werden soll, die teilweise haushaltsfinanziert und teilweise drittmittelfinanziert sind sowie mit solchen die lediglich temporärer über Drittmittel finanziert werden.

Auch die Universität Leipzig bittet um eine Konkretisierung. Zählen z.B. die Beschäftigten aus HSP-Mitteln, für die der Universität Leipzig keine Stellen zugewiesen wurden (z. B. Ü300-Paket oder Teile des Bildungspaketes) zu den Drittmittelbeschäftigten oder lässt der Beisatz „die außerhalb des Stellenplans geführt werden“ darauf schließen, dass ausschließlich Bedienstete mit Stellenplanbezug Gegenstand der Datenerhebung sind?

Zu § 2 – Inhalt der Einzeldatensätze

Die TU Chemnitz regt an, den Inhalt der Einzeldatensätze zu konkretisieren.

§ 2 Nr. 9 des Entwurfes spricht von „Jahr des angezeigten [...] Ruhestands- oder Renteneintritts“. Eine entsprechende Anzeige ist aber derzeit grundsätzlich nicht vorgesehen, sondern lediglich ein entsprechender Antrag, wobei zwischen der Beantragung und dem eigentlichen Eintritt regelmäßig wenige Wochen liegen, so dass eine statistische Erfassung praktisch schwierig wird. Es sollte deshalb geklärt werden, was konkret unter die genannte Formulierung zu subsumieren ist.

Ähnliche Auslegungsschwierigkeiten würden sich für § 2 Nr. 10 des Entwurfes ergeben, welcher von „Fachrichtung und Schwerpunkt“ spricht. Es stellt sich die Frage, nach welchem Begriffsverständnis dies auszulegen ist. Möglich wäre beispielsweise ein Verständnis des Begriffes Fachrichtung im beamtenrechtlichen Sinne oder eine solche des Begriffes Schwerpunkt im Sinne einer Beschreibung des ressortspezifischen Tätigkeitsbereiches. In beiden Fällen bleibt die konkrete Bedeutung offen.

Die TU Chemnitz weist darauf hin, dass die Klärung der Auslegungsfragen betreffend den Inhalt der Einzeldatensätze gemäß Art. 88 Abs. 2 DSGVO im Falle einer Datenverarbeitung im Beschäftigungskontext bereits vom Gesetzgeber gefordert wird, da die ins allgemeine Persönlichkeitsrecht eingreifende Vorschrift bereits geeignete und besondere Maßnahmen zur Wahrung der menschlichen Würde, der berechtigten Interessen und der Grundrechte der betroffenen Personen umfassen muss, insbesondere im Hinblick auf die Transparenz der Verarbeitung sowie die Übermittlung personenbezogener Daten, und sollte damit nicht der Staatskanzlei oder dem Auslegungshorizont der einzelnen Ressorts überlassen bleiben, letztlich auch im Interesse einer aussagefähigen Analyse zugunsten des Personalmanagements. Die TU Bergakademie Freiberg schließt sich dem an.

Um dem gerecht werden zu können, sollte aus Sicht der TU Chemnitz deshalb beispielsweise § 2 Nr. 10 des Entwurfes bereits selbst entsprechend einheitliche und übergeordnete Kataloge und Kategorien zur Auslegung des Merkmales vorgeben. Detailfragen können dann – wie in § 2 Satz 2 des Entwurfes vorgesehen – der Staatskanzlei vorbehalten bleiben, wobei auch insoweit eine Abstimmung mit den Ressorts erfolgen und darauf geachtet werden sollte, dass ein zu hoher Detaillierungsgrad nicht zu einer Aufweichung der angedachten Pseudonymisierung und damit zu einer Verminderung der Schutzmaßnahmen führt.

Die Universität Leipzig weist bezugnehmend auf § 2 S. 1 Nr. 13 des Entwurfes darauf hin, dass Personalverwaltungssoftware der Universität Leipzig kein Datenfeld für die Erfassung der aufnehmenden Dienststelle existiert. Für eine automatische Meldung müsste daher der Softwareanbieter (hier die HIS eG) mit einer Anpassung beauftragt werden. Auch die TU Dresden weist darauf hin, dass – wie bereits im Rahmen einer Ressortabfrage des SMWK am 29.10.2018 gemeldet – die unter § 2 Nummer 10-13 (ausgeübte Tätigkeit, Leitungsfunktion, Abordnung) benannten Daten seitens der TU Dresden nicht bereitgestellt werden können.

Zu § 3 – Verfahren und Zeitpunkt der Datenbereitstellung durch die auskunftspflichtigen Stellen

Zu § 3 Abs. 1 verweist die TU Dresden darauf, dass der 1. Januar für die Universität mit erheblichem Mehraufwand verbunden ist. Dem Statistischen Landesamt werden jährlich am 1. Dezember im Zuge einer Kompletstatistik der TU Dresden die Angaben geliefert. Es wäre mit vergleichsweise geringem Aufwand möglich, die Datenmeldung an die SOPV daraus abzuleiten. Der Vorschlag der TU Dresden besteht daher darin (um doppelte Arbeit zu ersparen), den 1. Dezember und den 1. Juni als Stichtag zu nehmen.

Die TU Chemnitz regt an, das Verfahren zu anonymisierten Auswertung der Einzeldatensätze durch die Staatskanzlei zu definieren.

Gemäß § Abs. 3 S. 1 SächsPersAnG fasst die Staatskanzlei die (pseudonymisierten) personenbezogenen Daten im Rahmen von Auswertungen nach Merkmalen jeweils so zusammen, dass sämtliche personenbezogenen Daten möglichst anonymisiert werden. Auf die Anonymisierung beziehungsweise das zugrundeliegende Verfahren selbst geht der vorgelegte Entwurf – insbesondere § 4 desselben – aber nicht mehr ein.

Ebenso bleibt offen, was unter der Formulierung „möglichst anonymisiert“ zu verstehen ist und wie im Falle dessen verfahren werden soll, wenn im Zusammenhang mit der Auswertung festgestellt wird, dass eine Anonymisierung gerade nicht möglich – z.B. eine nur unzureichende Vergleichsgröße erreicht worden – ist, u.a. in Bezug auf die in § 4 Abs. 4 des Entwurfes genannten Auswertungsvariationen.

Legt man ergänzend zugrunde, dass die DSGVO nur eine einheitliche Definition von anonymen Daten im 5. Satz des 26. Erwägungsgrundes kennt, namentlich Daten, die sich nicht auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen, oder personenbezogene Daten, die in einer Weise anonymisiert worden sind, dass die betroffene Person nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann, so ist aus Sicht der TU Chemnitz bereits begriffsdefinitorisch ausgeschlossen, dass es einen Zustand im Sinne von „möglichst anonymisiert“ geben kann.

Dies bestätigte auch bereits am 10. April 2010 die Artikel-29-Datenschutzgruppe – heute Europäischer Datenschutzausschuss – im Arbeitspapier 0829/14/EN/WP216 auf Seite 9: „Thus, it is critical to understand that when a data controller does not delete the original (identifiable) data at event-level, and the data controller hands over part of this dataset (for example after removal or masking of identifiable data), the resulting dataset is still personal data. Only if the data controller would aggregate the data to a level where the individual events are no longer identifiable, the resulting dataset can be qualified as anonymous.“

Die TU Bergakademie Freiberg schließt sich den vorstehenden Ausführungen der TU Chemnitz an.

Die TU Dresden weist in diesem Zusammenhang auf § 4 Abs. 6 des Entwurfes hin. Die Regelung spricht von Anonymisierung. Der Datenschutzbeauftragte der TU Dresden regt hier an, den Begriff pseudonymisiert bzw. Pseudonymisierung zu verwenden. Eine tatsächliche Anonymisierung sei

mit Blick auf die Bestimmungen des Art. 4 Nr. 1 DSGVO in Verbindung mit Erwägungsgrund 26 DSGVO in dem Sinne per se nicht möglich. Der Absatz stehe nach Auffassung des Datenschutzbeauftragten auch in Widerspruch zu § 3 Abs. 2 des Sächsischen Personalanalysegesetzes. Danach sei die Staatskanzlei zuständig für die Anonymisierung, nicht die übermittelnde Stelle. Diese könne nur pseudonymisierte Daten übermitteln.

Zu § 3 Abs. 5 (Verschlüsselung) wird seitens der TU Dresden vorgeschlagen, zumindest einen allgemeinen Formulierungsvorschlag zum gewählten Verschlüsselungsverfahren einzufügen. Wahlweise die Formulierung: „Das verwendete Verfahren zur Verschlüsselung muss dabei dem Stand der Technik entsprechen.“

Die Universität Leipzig weist ferner darauf hin, dass ein Einzeldatensatz pro Beschäftigtem nicht ausreicht, da § 2 S. 1 Nr. 6 des Entwurfes die Angabe der Befristung fordert und es Konstellationen gibt, wonach Personen mit einem Stellenanteil unbefristet tätig sind, jedoch z. B. für eine Elternzeitvertretung eine befristete Aufstockung erhalten. Daraus ergibt sich zudem ein weiteres Problem: Da pro Person auch mehrere Datensätze geliefert werden müssten, sind die angegebenen Merkmale (Geburtsstag, Geburtsmonat, Geburtsjahr, Personalnummer) für ein Datensatzkennzeichen nicht ausreichend. Hier ist ein weiteres Merkmal (z. B. eine Beschäftigungsverhältnisnummer) notwendig.

§ 4 – Verfahren der Datenverarbeitung durch die Staatskanzlei

Die TU Bergakademie Freiberg weist darauf hin, dass der Entwurf in § 4 Abs. 2 zwar die von der Staatskanzlei und der auskunftspflichtigen Stelle gemeinsam zu sichernde Datenqualität vorsieht, jedoch offen bleibt, wie dies konkret zu realisieren ist.

§ 4 Abs. 6 des Verordnungsentwurfes statuiert, dass bei Ausscheiden eines Bediensteten dessen Einzeldatensatz von der Staatskanzlei zu löschen ist. Ein zeitlicher Horizont (unverzüglich, innerhalb von X Monaten/Jahren, etc.) ist allerdings nicht angesprochen. Um Unsicherheiten der mit der Datenverarbeitung Beschäftigten sowie Dehnbarkeiten der Verordnung zu vermeiden, sollte aus Sicht der TU Dresden in § 4 Abs. 6 des Entwurfes konkret benannt werden, wann die entsprechende Löschung zu erfolgen hat. Die TU Dresden würde mangels anderer Angaben bei der jetzigen Formulierung ein unverzügliches Löschen annehmen. Dies steht allerdings nicht im Einklang zu § 3 Abs. 2 S. 2 des Sächsischen Personalanalysegesetzes.

Die TU Chemnitz regt an, die Speicherdauer in § 4 Abs. 7 des Entwurfes zu überprüfen; die TU Bergakademie Freiberg schließt sich dem an.

Art. 5 Abs. 1 lit. e) DSGVO verlangt, dass personenbezogene Daten nur so lange in einer Form gespeichert werden, die die Identifizierung der betroffenen Person ermöglicht, wie es für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderlich ist.

Warum für das ressortübergreifende strategische Personalmanagement, insbesondere zur Personalstruktur- und Personalbedarfsanalyse, eine personenbezogene Speicherung der jeweils übermittelten Einzeldatensätze von bis zu elf Jahren ab dem Stichtag, zu dem sie gebildet wurden, erforderlich sein soll, sollte aus Sicht der TU Chemnitz nochmals überprüft werden, insbesondere im Hinblick auf die strengen Anforderungen des Art. 88 Abs. 2 DSGVO.

Zur Pseudonymisierung allgemein

Die TU Chemnitz regt an, das Pseudonymisierungsverfahren abweichend vom Entwurf zu regeln, beispielsweise unter Verwendung einer ressortinternen Datensatzkennzeichnung.

Eine Pseudonymisierung liegt gemäß Art. 4 Nr. 5 DSGVO nur vor, wenn die Verarbeitung personenbezogener Daten in einer Weise geschieht, dass die personenbezogenen Daten ohne Hinzuziehung zusätzlicher Informationen nicht mehr einer spezifischen betroffenen Person zugeordnet werden können, sofern diese zusätzliche Informationen gesondert aufbewahrt werden und technischen und organisatorischen Maßnahmen unterliegen, die gewährleisten, dass die personenbezogenen Daten nicht einer identifizierten oder identifizierbaren natürlichen Person zugewiesen werden.

Die Universität Leipzig weist darauf hin, dass § 3 Abs. 1 S. 2 des SächsPersAnG regelt, dass die übermittelten Einzeldatensätze Namen, Vornamen, Geburtstag oder -monat des Bediensteten nicht enthalten. Die letzten beiden Merkmale sind zwar nicht Gegenstand des Datensatzes, sind jedoch im Datensatzkennzeichen enthalten. Dieses wird mit dem Datensatz verbunden (siehe § 3 Abs. 4 des Entwurfes). In der Folge würden Geburtstag und Geburtsmonat des Bediensteten entgegen § 3 Abs. 1 S. 2 SächsPersAnG übermittelt. Die TU Chemnitz stellt fest, dass eine Pseudonymisierung bereits dann nicht hinreichend gewährleistet ist (nämlich wenn der Geburtstag, Geburtsmonat und das Geburtsjahr als Pseudonymisierungskriterien (mit) herangezogen werden sollen). Das im Entwurf vorgeschlagene Verfahren würde zudem gegen § 3 Abs. 1 S. 2 a.E. SächsPersAnG verstoßen, der gerade vorsieht, dass die übermittelten Einzeldatensätze u.a. gerade nicht den Geburtstag oder -monat des Bediensteten beinhalten. Letzterem schließt sich die TU Bergakademie Freiberg an.

Darüber hinausgehend stellt sich für die TU Chemnitz und die Universität Leipzig die Frage, welche Personalnummer für das Datensatzkennzeichen verwendet werden soll (Personalnummer aus der Personalverwaltungssoftware oder die Bezügepersonalnummer?). Wäre damit die individuell durch das jeweilige Ressort vergebene Personalnummer gemeint, so wäre diese für eine hinreichende Pseudonymisierung geeignet, sofern die weiteren Voraussetzungen aus Art. 4 Nr. 5 DSGVO vorliegen, wobei auch dann unbeantwortet bleiben würde, wie zu verfahren ist, wenn mehrere Personalnummern existieren. Im Falle der Personalnummer des Landesamtes für Steuern und Finanzen gäbe es diesbezüglich bereits wieder Zweifel der TU Chemnitz, inwiefern „diese zusätzlichen Informationen gesondert aufbewahrt werden und technischen und organisatorischen Maßnahmen unterliegen“ und damit die Voraussetzungen der Pseudonymisierung vorliegen.

Das genaue Verfahren zur Pseudonymisierung im Übrigen der Staatskanzlei vorzubehalten, wie in § 3 Abs. 3 S. 2 des Entwurfes vorgesehen, wird mit Art. 88 Abs. 22 DSGVO nicht vereinbar sein, der – wie oben bereits dargelegt – gerade verlangt, dass die eingreifende gesetzliche Erlaubnisgrundlage das Wesentliche selbst regelt, was auch verfassungsrechtlich gefordert wird (sog. Wesentlichkeitsgrundsatz). Allgemeinere Angaben, die eine Identifizierung erschweren, sind wahrscheinlich nicht im gegenwärtigen Personalsystem hinterlegt. Die Software müsste demnach ggf. entsprechend der Regelungen der PersAnGDVO erweitert werden.

Die Universität Leipzig merkt ferner an, dass einige Merkmale, die nach § 2 Satz 1 des Entwurfes abgefragt werden, zur Identifikation einer Person führen können. Das sind die Nr. 10 (ausgeübte Tätigkeit – Fachrichtung und Schwerpunkt), Nr. 11 (ausgeübte Tätigkeit – Laufbahngruppe und Einstiegsebene) und Nr. 12 (Leitungsfunktion mit Personalverantwortung). Würde man z.B. bei ausgeübter Tätigkeit „Informationssicherheitsbeauftragter“ angeben müssen, wäre die Person trotz Pseudonymisierung nach § 3 Abs. 3 identifizierbar. Alternativ könnte der Kreis der Ausnahmen in § 1 Satz 2 des Entwurfes erweitert werden, oder es müssen einige Merkmale zusammengefasst oder ohne Angabe bleiben. Bei Forschungsvorhaben (auch bei der Statistik) geht man von mindestens 5-7 Personen aus, die das gleiche Merkmal in einer Kategorie haben müssen, damit sie nicht identifizierbar sind. Dem schließt sich die TU Bergakademie Freiberg an.

Die Palucca Hochschule für Tanz Dresden weist zudem darauf hin, dass eine wirksame Pseudonymisierung der Datensätze in kleinen Einrichtungen nicht umfassend möglich ist, da auf Grund der geringen Anzahl der Beschäftigten in der Regel der Rückschluss auf eine konkrete Person möglich ist.

Generell

Die TU Chemnitz regt an, die technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes generell zu konkretisieren und weiter auszubauen.

Technische und Organisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes werden im Entwurf zur SächsPersAnGDVO nur rudimentär angesprochen. Geht man davon aus, dass Art. 32 Abs. 1 DSGVO bereits Maßnahmen der Pseudonymisierung, Verschlüsselung, zur Sicherstellung der Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit und Belastbarkeit der Systeme und Dienste sowie der Verfügbarkeit und den Zugang zu personenbezogenen Daten bei einem physischen oder technischen Zwischenfall sowie zur regelmäßigen Überprüfung, Bewertung und Evaluierung der Wirksamkeit der technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Verarbeitung anspricht, so werden letztlich vorrangig nur rudimentär Maßnahmen zur Pseudonymisierung (s.o.), Verschlüsselung, Vertraulichkeit und Integrität erfasst, auch wenn die Rechtsverordnung gerade diesen Regelungsbereich zugesprochen bekommen hat, § 4 a.E. SächsPersAnG.

Beachtet man im Falle der automatisierten Datenverarbeitung – und davon ist gemäß § 3 Abs. 4 SächsPersAnG zunächst auszugehen – weitergehende Maßnahmen, die u.a. eine Zugangs-, Datenträger-, Speicher-, Benutzer-, Zugriffs- sowie Übertragungs-, Eingabe-, Transport-, Zuverlässigkeits-, Auftrags- und Verfügbarkeitskontrolle bezwecken, so finden sich derartige Maßnahmebeschreibungen überhaupt nicht im vorliegenden Verordnungsentwurf.

An dieser Stelle gibt die TU Chemnitz wiederum zu bedenken, dass – wie oben bereits ausgeführt – Art. 88 Abs. 2 DSGVO grundsätzlich einer Regelung entgegenstehen würde, welche wesentliche Regelungen zu den technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen der Staatskanzlei vorbehält.

Die HTWK Leipzig weist darauf hin, dass die Pflege von Daten in mehreren Systemen zu vermeiden ist – es müsse eine Schnittstelle zum derzeit bestehenden System aufgebaut werden. Weiterhin sind nicht alle Daten in dem derzeitigen System der Hochschulen (HIS) hinterlegt (z.B. Befristung mit oder ohne Sachgrund). Die letzte Abfrage zur Fluktuation lässt zudem erkennen, dass eigentlich weitere Informationen gewünscht werden, z. B. die Unterscheidung, ob vorzeitiger Renten-/Ruhestandseintritt mit oder ohne Abschlägen vorliegt oder wohin ein ehemaliger Beschäftigter gewechselt ist. Diese Daten werden von den Hochschulen derzeit nicht abgefragt und können im System auch nicht hinterlegt werden. Eine solche Meldung kann daher nur sehr aufwendig und zeitintensiv manuell bearbeitet werden.