

**Die Bedeutung des behördlichen Datenschutzbeauftragten und die
Stärkung seiner Stellung**

Vortrag von Herrn Ministerialdirektor Dr. Herbert O. Zinell

am 10.05.2012

bei der Veranstaltung

„Kommunales Netzwerk Datenschutz“ an der Kehler Akademie

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Prof. Dr. Martens,

ich freue mich sehr, dass mir die Hochschule Kehl heute im Rahmen dieser Netzwerkveranstaltung für die kommunalen Datenschutzbeauftragten die Gelegenheit bietet, einige Worte an Sie, liebe Teilnehmerinnen und Teilnehmer¹ zu richten. Dafür danke ich Ihnen, Herr Prof. Dr. Martens an dieser Stelle ganz herzlich. Ihre Einladung habe ich sehr gerne angenommen.

Die noch junge, von der Hochschule Kehl im Jahr 2009 ins Leben gerufene Veranstaltung dient vornehmlich dem Zweck, Sie als Datenschutzbeauftragte vor Ort in den Kommunen miteinander zu vernetzen und den so wichtigen Austausch untereinander zu fördern. Sie erwarten sicherlich vom heutigen Tage in allererster Linie Antworten auf konkrete und außerordentlich praktische Fragen, die sich aus Ihrem Arbeitsalltag ergeben. Deshalb sieht die heutige Tagesordnung viel Raum für Diskussionen vor.

Erlauben Sie mir als Amtschef des Innenministeriums, dass ich zu Beginn der heutigen Netzwerkveranstaltung auf ein Thema eingehe, das Sie alle unmittelbar betrifft. Das Innenministerium ist in den vergangenen Jahren insbesondere nach dem Regierungswechsel immer wieder gefragt worden, welche Bedeutung es den behördlichen Datenschutzbeauftragten beimisst und ob bzw. wie es deren Stellung zu stärken gedenke. Darauf möchte ich in meinem nachfolgenden Vortrag eine Antwort geben.

¹ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit nur noch die männliche Form verwendet.

Lassen Sie mich zuvor jedoch noch ein paar Worte zu den Aufgaben des Innenministeriums im Bereich des Datenschutzes sagen.

Der Ihnen allen und in der öffentlichen Wahrnehmung vermutlich allein bekannte Akteur im Bereich Datenschutz ist der Landesbeauftragte für den Datenschutz. Er ist seit April 2011 nicht nur Aufsichtsbehörde für den Datenschutz im öffentlichen, sondern auch im nichtöffentlichen Bereich. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte das Innenministerium die Aufsichtsaufgaben im letztgenannten Bereich wahrgenommen.

Doch auch nach der Zusammenlegung der beiden Aufsichtsbehörden beim Landesbeauftragten für den Datenschutz verbleiben wichtige Aufgaben im Bereich des Datenschutzes beim Innenministerium, genau gesagt bei unserem Datenschutzreferat. Dieses ist unter anderem für die Klärung von Grundsatzfragen im Datenschutzrecht zuständig - etwa, wenn es um die Auslegung einzelner Vorschriften des Landesdatenschutzgesetzes geht. Seine Hauptaufgabe ist die Tätigkeit im Zusammenhang mit der Gesetzgebung.

Für das Landesdatenschutzgesetz ist es originär zuständig und so stammt beispielsweise die neue Videoüberwachungsvorschrift im Landesdatenschutzgesetz aus seiner Feder.

Bei landesrechtlichen Datenschutzvorschriften, etwa im Schulgesetz oder im Polizeigesetz, wird es bei der Formulierung der Referentenentwürfe eingebunden.

Bei bundesrechtlichen Vorschriften, z. B. Änderungen des Bundesdatenschutzgesetzes oder des Sozialgesetzbuchs oder bei der Schaffung eines Bundesmeldegesetzes, wirkt das Innenministerium über den Bun-

desrat bei der Gesetzgebung mit und kann so seine Rechtsauffassung einbringen. Gleiches gilt für die Datenschutzgesetzgebung auf EU-Ebene.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen liegt die Zuständigkeit für die Verfolgung datenschutzrechtlicher Ordnungswidrigkeiten nicht bei der Kontrollbehörde, sondern bei einer allgemeinen Verwaltungsbehörde - nämlich dem Regierungspräsidium Karlsruhe. In diesem Bereich übt das Datenschutzreferat des Innenministeriums die Aufsicht über das Regierungspräsidium aus.

Das Datenschutzreferat erarbeitet außerdem unter Beteiligung aller betroffenen Ressorts die Stellungnahme der Landesregierung zum Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz.

Überdies ist das Innenministerium oberste Rechtsaufsichtsbehörde über die Kommunen und als solche mit datenschutzrechtlichen Fragestellungen befasst. Viel diskutiert wurde jüngst z. B. über die Zulässigkeit der Übertragung von Gemeinderatssitzungen im Internet. Ebenso darüber, ob es rechtmäßig ist, Luftbildaufnahmen von Grundstücken zu fertigen, um Abwassergebühren zu berechnen. Im letzteren Punkt vertritt das Innenministerium bekanntlich eine andere Rechtsauffassung als der Landesbeauftragte für den Datenschutz.

Sie sehen, das Aufgabenspektrum des Innenministeriums im Datenschutz ist weiterhin vielfältig, auch wenn es bei uns nicht mehr in erster Linie um die Bearbeitung datenschutzrechtlicher Einzelfälle geht.

Der Wegfall der Aufsichtsfunktion ermöglicht es, dass wir uns jetzt vermehrt grundlegenden gestalterischen Aufgaben annehmen. Hierfür war bislang wenig Spielraum. Jetzt hat sich das Innenministerium unter anderem zum Ziel gesetzt, die behördlichen Datenschutzbeauftragten zu stärken.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist, dass den behördlichen Datenschutzbeauftragten bei der Gewährleistung des Datenschutzes in der öffentlichen Verwaltung eine zentrale Bedeutung zukommt. Das Datenschutzrecht ist eine schwierige und komplexe Rechtsmaterie. Das liegt daran, dass es mit vielen abstrakten Rechtsbegriffen arbeitet und sehr häufig eine Abwägung zwischen unterschiedlichen Interessen verlangt. Für viele schwer zu verstehen ist, dass datenschutzrechtlich nur zulässig ist, wofür es eine ausdrückliche Rechtsgrundlage oder eine Einwilligung gibt, wo es doch viel näher liegend scheint, alles als erlaubt anzusehen, was nicht verboten ist.

Noch schwieriger ist das Ineinandergreifen von allgemeinem Datenschutzrecht und Datenschutzvorschriften in einer Vielzahl von Fachgesetzen. Hinzu kommt, dass die heutigen technischen Möglichkeiten der Kommunikation, insbesondere die Nutzung des Internets und sozialer Netzwerke, technische und schwierige rechtliche Fragen aufwerfen. Es wäre zu viel verlangt, wenn alle Behördenmitarbeiter dieses gesamte Spezialwissen haben müssten.

Nötiger denn je ist ein Ansprechpartner für die Behörde und die Kollegen, der über umfassende, rechtlich fundierte und technische Datenschutzkenntnisse verfügt und die Behördenleitung sowie auch seine Kollegen hier fachgerecht beraten kann.

Sie, meine Damen und Herren, sind die Ansprechpartner Ihrer Behörde für alle denkbaren datenschutzrechtlichen Fragen. Sie sind der Garant für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben in der Behörde, in der Sie tätig sind.

Durch Ihre übergreifenden Kenntnisse haben Sie die Zusammenhänge im Blick. Sie können Parallelen ziehen, wenn ein spezifisches datenschutzrechtliches Problem zu lösen ist, das nicht zum Standard gehört. Sie als Datenschutzbeauftragte bringen außerdem Erfahrungswissen mit ein, das Sie beim Einsatz in Ihrer gesamten Behörde sammeln können. Und Sie verfügen über Kontakte, um gegebenenfalls mit Hilfe Dritter Probleme zu lösen.

Für die Behörde ist der behördliche Datenschutzbeauftragte aber auch deshalb wichtig, weil er präventiv tätig wird. Sie können und sollen schon bei der Planung und Einführung von Datenverarbeitungsverfahren Einfluss nehmen und dafür Sorge tragen, dass die Datenschutzbestimmungen beachtet werden. Das liegt im Interesse der datenverarbeitenden Stelle. Stellen Sie sich vor, ein kostspieliges Softwaresystem erweist sich erst nach Inbetriebnahme, beispielsweise im Zuge einer Kontrolle durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz, als nicht datenschutzkonform. Das kann eine teure Angelegenheit werden.

Sinn Ihres Wirkens ist, dass Sie bereits ansetzen, bevor das Kind in den Brunnen fällt. Dabei sind Sie als interner Mitarbeiter ganz nah an der Datenverarbeitung und haben den Vorteil, dass Sie Ihre Behörde kennen. Ihr Einsatz ist jedoch nicht beschränkt darauf, Datenverarbeitungssysteme zu bewerten. Die Einbeziehung bei der Planung von automatisierten

Verfahren zur Datenverarbeitung ist im Landesdatenschutzgesetz ausdrücklich genannt. Aber das Gesetz selbst zählt nur die drei wichtigsten Aufgaben des behördlichen Datenschutzbeauftragten auf. Aus dem Begriff „insbesondere“ folgt, dass diese Aufzählung nicht abschließend ist.

Auch bei der nicht automatisierten Datenverarbeitung und beim Erstellen von behördeninternen Regelungen und Anweisungen kann und soll der Datenschutzbeauftragte zu Rate gezogen werden. Gleiches gilt bei kommunalen Satzungen mit datenschutzrechtlichen Bezügen.

Eine wichtige Aufgabe des Datenschutzbeauftragten ist es z. B. auch, alle von der Behörde eingesetzten Formulare auf ihre Übereinstimmung mit den einschlägigen Datenschutzvorschriften zu überprüfen.

Effektiv ist bei alledem nur eine frühzeitige Einbindung. Es hat keinen Sinn, ein fertiges Konstrukt lediglich „abzusegnen“. Wissen und Erfahrungen des Datenschutzbeauftragten müssen schon in der frühen Planungsphase einfließen.

Eine weitere wichtige Aufgabe des Datenschutzbeauftragten ist es, die Behördenmitarbeiter mit datenschutzrechtlichen Vorschriften vertraut zu machen. Sie wirken als Multiplikator, indem Sie Ihr Datenschutzwissen gezielt an Ihre Kollegen weitergeben. Dabei wird das Verteilen von Info- und Merkblättern allein nicht ausreichen. Sie können darüber hinaus Schulungen anbieten, die nicht bloß allgemeine Kenntnisse vermitteln. Effektive Schulungen werden individuell auf die einzelnen Bereiche, z. B. auf die Sozial- oder Personaldatenverarbeitung zugeschnitten und finden regelmäßig statt, so dass sich das Wissen bei den Mitarbeitern verfestigen kann und auch neue Kollegen einbezogen werden.

Dieses Vorgehen macht zwar zugegebenermaßen Mühe, ist aber auf längere Sicht von großem Nutzen. Es trägt dazu bei, dass die Mitarbeiter datenschutzrechtlich an Sicherheit gewinnen und Datenschutzpannen vermieden werden können. Welche Behörde findet ihre Fehler schon gerne in einem Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz wieder? Sie können dem vorbeugen.

Uns ist wohl bekannt, dass selbst diejenigen Behörden, die - wie Ihre Behörden - einen Datenschutzbeauftragten bestellt haben, diesem nicht immer die Stellung einräumen, die ihm nach dem Willen des Gesetzgebers zukommen soll. Häufig fehlt es schon daran, dass dem Datenschutzbeauftragten zur Erledigung seiner wichtigen Aufgabe ein ausreichendes Zeitbudget zugestanden wird. Die Aufgaben sollen vielerorts neben der eigentlichen Haupttätigkeit gestemmt werden. Zeit für aufwendige Schulungsmaßnahmen zugunsten der Mitarbeiter bleibt in den wenigsten Fällen. Mitunter wird es dem Datenschutzbeauftragten noch nicht einmal ermöglicht, sich selbst aus- und fortbilden zu lassen. Die Einbindung des Datenschutzbeauftragten erfolgt bei vielen öffentlichen Stellen auch nicht so frühzeitig wie es geboten ist.

Im schlimmsten Fall führt der Datenschutzbeauftragte in der behördlichen Wirklichkeit ein Schattendasein. Er ist „nur auf dem Papier bestellt“, und es ist erkennbar nicht gewollt, dass er irgendwelche Aktivitäten entfaltet. Es dürfte durchaus Fälle geben, in denen Mitarbeitern nicht einmal bekannt ist, dass es in ihrer Behörde einen Datenschutzbeauftragten gibt. Dazu passt dann auch, dass der Datenschutzbeauftragte weder im Geschäftsverteilungsplan noch im Organigramm oder im Intranet der Behörde auftaucht und schon gar nicht in deren Internetauftritt zu finden ist.

Und auch wenn der Datenschutzbeauftragte auf dem Papier existiert, hängt seine Stellung immer noch davon ab, ob er tatsächlich eingebunden wird. Wenn die Anweisung der Behördenleitung fehlt, dass der Datenschutzbeauftragte in allen Datenschutzfragen zu beteiligen ist, verwundert es nicht, wenn er im Bewusstsein der Mitarbeiter nicht vorhanden ist. Es wird in der Praxis auch vorkommen, dass der Datenschutzbeauftragte zwar gehört wird, aber seine Stellungnahme nicht mit der angemessenen Bedeutung berücksichtigt wird. Sicher kann es vordergründig bequemer sein, sich über die Auffassung des Datenschutzbeauftragten hinwegzusetzen. Gewollt ist von Gesetzes wegen aber eine starke, unabhängige Position des Datenschutzbeauftragten. Das zeigt sich schon daran, dass er in dieser Funktion der Behördenleitung direkt zu unterstellen ist.

Dem Gesetzgeber schwebt als Datenschutzbeauftragter idealiter eine Person vor, die sich nicht davor scheut, Kritik zu äußern und - wo nötig - auch die Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorgaben anzumahnen. Dabei kann es auch notwendig sein, Forderungen zu erheben, die finanziellen Aufwand für die Behörde bedeuten. In mancher Situation erfordert dies natürlich einiges an Rückgrat.

An dieser Stelle kann ich nur an die Kommunen appellieren, auf jeden Fall einen behördlichen Datenschutzbeauftragten zu bestellen und ihn ernsthaft einzubinden. Die Behörde soll ihrem Datenschutzbeauftragten tatsächlich Aufgaben zuweisen, auch solche - wie ich schon sagte - die das Gesetz nicht ausdrücklich nennt, beispielsweise die Bearbeitung von Datenschutzbeschwerden von Mitarbeitern oder von Bürgern.

Wir wollen es jedoch nicht bei Appellen an die Kommunen und die Datenschutzbeauftragten bewenden lassen.

Bereits in der Koalitionsvereinbarung haben die Regierungsparteien ihre Absicht niedergelegt, die Stellung der behördlichen Datenschutzbeauftragten als wichtiges Element der Eigenkontrolle zu stärken. Die Datenschutzbeauftragten sollen „ihre Aufgaben unabhängig, kompetent und mit ausreichenden Möglichkeiten wahrnehmen können“.

Wir verstehen die Koalitionsvereinbarung dabei nicht nur als Anstoß, rein faktisch Verbesserungen herbeizuführen. Wir sehen darin auch den Auftrag, § 10 des Landesdatenschutzgesetzes grundlegend zu überarbeiten. Bislang bleibt diese Vorschrift nämlich weit hinter dem zurück, was andere Bundesländer und der Bund in den letzten zehn Jahren geregelt haben.

Bei einer Änderung steht an erster Stelle die Frage, ob auch hierzulande die Bestellung eines behördlichen Datenschutzbeauftragten für jede öffentliche Stelle verpflichtend wird oder ob es hiervon - abhängig von der Beschäftigtenzahl, der Aufgabenstellung oder dem Einsatz automatisierter Datenverarbeitung - Ausnahmen geben soll. Wir meinen, dass es gute Gründe gibt, auf solche Ausnahmen zu verzichten. Kleine Behörden erfüllen in weitem Umfang dieselben Aufgaben wie große, stehen vor ähnlichen datenschutzrechtlichen Problemen wie diese und haben zudem behördenintern meist keine anderweitige Möglichkeit, sich Rechtsrat einzuholen.

Auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz spricht sich für eine obligatorische Bestellung aus. Er erkennt an, dass eine funktionierende

Eigenkontrolle der Behörde eine unverzichtbare Ergänzung zu seiner Kontrolltätigkeit darstellt. Aufgrund seiner begrenzten personellen und zeitlichen Ressourcen ist er kaum in der Lage, eine Vielzahl öffentlicher Stellen unabhängig von konkreten Beschwerden in größerem Umfang zu kontrollieren oder gar regelmäßig zu beraten.

Eine endgültige Festlegung zu diesem Punkt wird aber selbstverständlich erst nach Anhörung der Verbände erfolgen.

Wir denken auch daran, den Katalog der ausdrücklich zugewiesenen Aufgaben des behördlichen Datenschutzbeauftragten zu erweitern und beispielsweise vorzusehen, dass sich jedermann oder zumindest jeder Mitarbeiter einer Behörde unmittelbar an den behördlichen Datenschutzbeauftragten wenden kann. Ferner soll aufgenommen werden, dass der Datenschutzbeauftragte an der Erarbeitung behördeninterner Datenschutzregelungen und kommunaler Satzungen mit Datenschutzbezug mitwirkt. Die Kontrollkompetenz der Datenschutzbeauftragten soll ausdrücklich das gesamte Spektrum der Datenverarbeitung umfassen. Weiter soll die Rechtsstellung des Datenschutzbeauftragten verbessert werden, indem eine Regelung zum Schutz vor Abberufung und gegen Kündigung in das Gesetz aufgenommen wird.

Für die Aufgabenerfüllung wesentlich ist auch eine Regelung, nach der der Datenschutzbeauftragte finanziell und gegebenenfalls auch personell angemessen ausgestattet ist und über ein angemessenes Zeitbudget verfügt.

Im Gesetz verankert werden soll auch das Recht des Datenschutzbeauftragten auf Aus- und Fortbildung auf Kosten der Behörde. Geregelt wer-

den sollen schließlich die Befugnisse des Datenschutzbeauftragten, d. h. seine Einsichts-, Kontroll- und Auskunftsrechte gegenüber der Behörde.

Einen Referentenentwurf mit den eben genannten Bestimmungen und weiteren Änderungen des Landesdatenschutzgesetzes hat das Innenministerium bereits ausgearbeitet.

Wir hätten diesen Gesetzentwurf auch vorgelegt, hätte nicht die EU-Kommission am 25. Januar 2012 den Entwurf einer Datenschutz-Grundverordnung präsentiert. Dieser Verordnungsentwurf sieht die Bestellung eines Datenschutzbeauftragten für alle Behörden vor, für Unternehmen hingegen erst ab 250 Beschäftigten. Der Erlass dieser EU-Verordnung hätte zur Folge, dass nationales Datenschutzrecht - und damit auch unser LDSG - jedenfalls weitgehend obsolet würde. Die Verordnung hätte nämlich unmittelbare Geltung. Eine Umsetzung, wie im Fall einer Richtlinie, wäre nicht vonnöten.

Der Verordnungsentwurf befindet sich derzeit in der Diskussion, so dass noch offen ist, ob eine Verordnung oder eine Richtlinie erlassen wird, wie die Regelung inhaltlich aussehen wird und ab wann sie gelten wird.

In einer solchen Phase grundlegende Änderungen des Landesdatenschutzgesetzes vorzunehmen, wäre nicht zweckmäßig. Wir werden deshalb zunächst abwarten, wie es mit der Datenschutzreform auf EU-Ebene weitergeht. Stellt sich heraus, dass eine Änderung des Landesdatenschutzgesetzes einschließlich der Vorschriften über den behördlichen Datenschutzbeauftragten noch Sinn macht, werden wir diese auf den Weg bringen.

In der Zwischenzeit wollen wir jedoch nicht untätig bleiben, sondern versuchen, die Stellung der behördlichen Datenschutzbeauftragten durch konkrete praktische Schritte zu stärken. Wir werden für die Bestellung behördlicher Datenschutzbeauftragter auf freiwilliger Basis werben und uns dafür einsetzen, dass sie eine gute Aus- und Fortbildung bekommen.

Wir wollen mit dafür Sorge tragen, dass das Aus- und Fortbildungsangebot für die behördlichen Datenschutzbeauftragten noch stärker an den praktischen, je nach Verwendung unterschiedlichen Bedürfnissen ausgerichtet wird. Alle wichtigen Bereiche des allgemeinen und des bereichsspezifischen Datenschutzrechts sollen abdeckt werden, die einzelnen Ausbildungsmodule sinnvoll aufeinander aufgebaut und weitere geeignete Dozenten gewonnen werden.

In diesem Zusammenhang stehen wir beispielsweise mit der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Baden-Württemberg in Kontakt, die - wie Sie wahrscheinlich wissen - zusammen mit der Hochschule Ludwigsburg seit kurzem aufeinander aufbauende Kurse für behördliche Datenschutzbeauftragte anbietet. Wichtig ist uns auch, Veranstaltungen wie die heutige zu unterstützen und zu fördern.

An dieser Stelle möchte ich Ihnen, Herrn Prof. Dr. Martens, und der Hochschule Kehl, die Sie in diesem Bereich eine Vorreiterrolle einnehmen, für Ihr Engagement sehr herzlich danken. Es verdient große Anerkennung, dass Sie die Initiative ergriffen haben und die erste flächendeckende Netzwerkveranstaltung dieser Art ins Leben gerufen haben.

Diesem Vorbild folgend wollen wir, dass mehr Veranstaltungen dieser Art im Land stattfinden. Im Blick haben wir dabei auch andere als kommunale Datenschutzbeauftragte. Wir haben uns vorgenommen, als Innenministerium stärker präsent zu sein und - je nach Thema der Veranstaltung - auch andere Ressorts mit ins Boot zu holen.

Eine weitere Initiative ist die Einrichtung einer Informationsseite für behördliche Datenschutzbeauftragte im Internetauftritt des Innenministeriums. Dort wollen wir ein umfassendes Merkblatt für behördliche Datenschutzbeauftragte einstellen, außerdem Gesetzentwürfe mit Begründung, z. B. zur neuen Videoüberwachungsvorschrift, Auszüge aus den Tätigkeitsberichten des Landesbeauftragten für den Datenschutz und den Stellungnahmen der Landesregierung dazu, Informationen zu aktuellen Themen, wie z. B. Datenschutz bei sozialen Netzwerken und Aus- und Fortbildungsangebote. Erste Informationen finden Sie dort bereits - wir stehen jedoch noch am Anfang. Anregungen und konstruktive Kritik nehmen wir gerne entgegen.

Die Stärkung der behördlichen Datenschutzbeauftragten ist ein Prozess, den die öffentlichen Stellen, das Innenministerium, die Fachressorts und die behördlichen Datenschutzbeauftragten gemeinsam angehen müssen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, wie stark Ihre Stellung als Datenschutzbeauftragte ist, hängt auch von Ihnen ab, von Ihrem Wissen, von Ihrer Bereitschaft, es an andere weiterzugeben, von Ihrem Engagement und von Ihrem Mut, auch unbequeme Forderungen zu erheben und für deren Durchsetzung zu kämpfen. Dabei hilft Ihnen Ihre gesetzlich garantierte Unabhängigkeit.

Nutzen Sie Ihre Möglichkeiten! Sie nehmen wichtige Aufgaben wahr. Für Ihren Einsatz möchte ich mich bei Ihnen sehr herzlich bedanken. Ich wünsche Ihnen weiterhin viel Kraft, Erfolg und auch Freude bei Ihrer Arbeit als Datenschutzbeauftragte.

R:\Datenschutz\Aus- und Fortbildung behördlicher DS-Beauftragter -
DSB\Einrichtungen\Bedeutung des behördlichen DSB-Vortrag des MD-autorisierte
Endfassung.doc