Hans-Hermann Schild *

Automatisierte Datenverarbeitung in der Hessischen Justiz

- unter Berücksichtigung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Datenverarbeitungsverbundgesetzes vom 4.12.2006 (GVBl. I S. 618) -

JurPC Web-Dok. 155/2007, Abs. 1 - 19

I n h a l t s ü b e r s i c h t

1. Einführung

Im Rahmen des "Reformkurses Hessen" wird die gesamte Datenverarbeitung der hessischen Verwaltung umstrukturiert. Dazu hat die hessische Landesregierung dem Einsatz von Informationstechnik eine hohe Priorität eingeräumt und sich eine Vielzahl von Maßnahmen vorgenommen, die zu einem "e-Goverment" führen sollen. In diesem Rahmen sollen sogenannte Insellösungen verschwinden und die EDV in einem in sich geschlossenen Gesamtkonzept als Teil der Neuen Verwaltungssteuerung in der gesamten Landesverwaltung zur Verfügung stehen. Dies gilt nicht nur für die neue Kostenrechnung oder der Einführung von SAP R/3 HR zur Verwaltung, Abrechnung und Bewirtschaftung aller Landesbediensteten, sondern auch für die Justiz im allgemeinen und bei besonderen Fachanwendungen.

2. Hessische Zentrale für Datenverarbeitung als zentraler Dienstleister

Abs. 2

Zur Erreichung dieser sogenannten Standardisierung und organisationsübergreifende Sachbearbeitung wird die Einführung der jeweiligen EDV von der Hessischen Landesregierung — dem Kabinett — beschlossen und durch die jeweilige Verwaltung umgesetzt. Wichtigstes Handlungsgehilfe ist dabei die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung. Ihr obliegt die Implementierung und der Betrieb aller "E-Govermen-Verfahren". Nach § 1 Datenverarbeitungsverbundgesetz vom 4.12.2006[i] ist die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung "zentraler Dienstleister für Informations- und Kommunikationstechnik für alle Behörden, Gerichte und sonstige öffentliche Stellen des Landes Hessen."

Abs. 3

Nach § 1 Abs. 2 Datenverarbeitungsverbundgesetz kann die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) von der Landesregierung oder der jeweils zuständigen Landesbehörde bei zentralen Verfahren beauftragt werden, verbindlich für alle beteiligten Stellen des Landes den Betrieb eines Verfahrens zur automatisierten Datenverarbeitung als Auftragnehmerin im Sinne des § 4 HDSG durchzuführen. Dabei geht die Hessische Landesregierung von dem Ansatz aus, dass bei landeseinheitlichen dienststellenübergreifenden IT-Verfahren (z.B. SAP), welche zentral konzipiert, entwickelt und gepflegt und in mehreren beteiligten Dienststellen eingesetzt werden, diese jeweils als datenverarbeitende Stellen im Sinne des § 2 Abs. 3 HDSG durch Organisationsanweisungen und Standardisierungsvorgaben zum Einsatz und zur Anwendung

der entsprechenden Verfahren verpflichtet seien.[ii] Daher sei die HZD als für alle beteiligten Stellen tätiger Auftragnehmer vorzusehen. Den Auftrag erteile die Landesregierung oder die jeweils zuständige Landesbehörde.[iii]

3. Konzern Hessen (?)

Abs. 4

Damit verfolgt die Hessische Landesregierung weiterhin den Ansatz eines "Konzerns Hessen", in dem die Landesregierung die Einführung der EDV zentral durch Kabinettentscheidung bestimmt. Durch diese Regelung soll weiter versucht werden, das bestehende Problem der Verantwortlichkeit der jeweiligen datenverarbeitende Stelle (die jeweilige Behörde oder Staatsanwaltschaft, das jeweilige Gericht,) zu kaschieren, indem durch "Standardisierungsvorgaben" und "Organisationsanweisungen" die einzelne Behörde verpflichtet werden soll. Dieses Konstrukt dürfte jedoch gegen die Vorgaben des Hessischen Datenschutzgesetzes und die EG-Datenschutzrichtlinie verstoßen.

4. Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit

Abs. 5

Die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr[iv] (zukünftig als EG-Datenschutzrichtlinie bezeichnet) kennt gerade keinen Konzerndatenschutz. Vielmehr wird in Art. 2 Buchstabe d) EG-Datenschutzrichtline als für die Verarbeitung Verantwortlicher definiert: "die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder jede andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet". Damit sind Unternehmen in demselben Konzern untereinander Dritte, also jeweils außerhalb der verantwortlichen Stelle liegende Einheiten.[v] Dies entspricht auch der Definition der verantwortlichen Stelle in § 3 Abs. 1 HDSG welcher lautet: "Dieses Gesetz gilt für die Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, der Gemeinden und Landkreise .....". Behörden sind auch die obersten Landesbehörden, wie die Hessische Staatskanzlei oder das Hessische Ministerium der Justiz, wie auch die jeweiligen Staatsanwaltschaften und Gerichte. Behörde ist aber weder das Bundesland Hessen als solches, noch die "Landesregierung als Kabinett". Bei dem Kabinett handelt es sich vielmehr um eine Vereinigung der Behördenleiter der

obersten Landesbehörden.[vi] Insoweit sind die Entscheidungen der "Landesregierung" als Beschluss unter den Ministern der jeweiligen Ressorts verbindlich, da jeder Minister und auch der Ministerpräsident diese trägt. Für das jeweilige Ministerium als oberste Landesbehörde trägt der Ressortminister als dessen Leiter originär die datenschutzrechtliche Verantwortung. Jedoch gibt es noch eine Vielzahl weiterer Behörden, bei denen wiederum die Behördenleiter für ihren Bereich verantwortlich sind und bleiben; genauso wie die Geschäftsführer oder Vorstände der Konzernmutter und der jeweiligen Konzerntöchter. Da die datenschutzrechtliche Verantwortung bei den jeweiligen Behörden liegt, regelt gerade § 1 Abs. 2 HDSG, dass die obersten Landesbehörden die Ausführung des Hessischen Datenschutzgesetzes sowie der anderen Vorschriften über den Datenschutz sicherzustellen haben.

5. Verantwortliche Stelle und behördlicher Datenschutzbeauftragter

Abs. 6

Die jeweilige datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit der einzelnen Behörde zeigt sich schon daran, dass sich Hessen für den behördlichen Datenschutzbeauftragten im Hessischen Datenschutzgesetz ausgesprochen hat, wenn es in § 5 Abs. 1 Satz 1 HDSG heißt: "Die datenverarbeitende Stelle hat schriftlich einen behördlichen Datenschutzbeauftragten sowie einen Vertreter zu bestellen". Damit wurde Art. 18 Abs. 2 EG-Datenschutzrichtlinie umgesetzt, wonach eine zentrale Meldung entfallen kann, wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche einen Datenschutzbeauftragten bestellt, dem die unabhängige Überwachung der Anwendung der zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen Bestimmungen obliegt. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen durch die Verarbeitung nicht beeinträchtigt wird. Daher regelt § 5 Abs. 2 Satz 5 HDSG, dass bei einer fehlenden rechtzeitigen Beteiligung des behördlichen Datenschutzbeauftragen die Entscheidung - z.B. über die Einführung eines automatisierten Verfahrens — auszusetzen und die Beteiligung nachzuholen ist.

Abs. 7

Dieses Regelung gilt kraft Gesetzes auch für automatisierte Verfahren, welche zentral durch die HZD eingeführt werden sollen oder eingeführt wurden. Doch leider entspricht die Rechtslage nicht dem tatsächlichen Geschehen. Erst nach der Einführung und den Festlegungen der Landesregierung oder des jeweiligen Ressortministeriums bezüglich einer bestimmten Konfigurierung eines automatisierten Verfahrens

erhalten - wenn überhaupt - alle betroffenen Behörden sowie der behördliche Datenschutzbeauftragte Kenntnis von dem automatisierten Verfahren, wobei in der Regel kein oder nur ein unvollständiges Verfahrensverzeichnis zur Prüfung vorliegt. Und dies, obwohl vor dem ersten Einsatz des automatisierten Verfahrens der behördliche Datenschutzbeauftrage die sogenannte Vorabkontrolle nach § 7 Abs. 6 Satz 3 HDSG i.V.m. Art. 20 EG-Datenschutzverordnung durchzuführen hat.

Abs. 8

Allein aus diesem Grunde ist zweifelhaft, ob der behördliche Datenschutzbeauftragte eine "unabhängige Überwachung" im Sinne der EG-Datenschutzrichtlinie überhaupt leisten kann und damit, ob die EG-Datenschutzrichtlinie überhaupt wirksam umgesetzt worden ist oder nicht vielmehr eine Vertragsverletzung genauso gegeben ist, wie bei der fehlenden Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden für den nicht öffentlichen Bereich.[vii] Hierauf soll aber vorliegend nicht weiter eingegangen werden.

6. Gerichte und Staatsanwaltschaften als verantwortliche datenverarbeitende Stelle

Abs. 9

Zu beachten ist vielmehr, dass nach dem Hessischen Recht die einzelne Behörde und damit auch jede Staatsanwaltschaft, jedes Amts-, Land-, Arbeits-, Sozial- und Verwaltungsgericht eine eigenständige verantwortliche datenverarbeitende Stelle ist, für deren rechtmäßiges Handeln der jeweilige Behördenleiter oder die jeweilige Behördenleiterin verantwortlich zeichnet. Hierbei soll der behördliche Datenschutzbeauftragte die Behördenleitung unterstützen und hat insbesondere beratende Funktion. Darüber hinaus obliegt ihm u.a die Führung des Verfahrensverzeichnisses und die Vorabkontrolle. Diese gesetzliche Vorgaben können auch nicht durch Organisationsanweisungen und Standardisierungsregelungen geändert werden.

7. Datenverarbeitung im Auftrag durch die HZD

Abs. 10

Dies gilt auch und immer noch, wenn zur "Gewährleistung eines einheitlichen und qualitätsgesicherten Verfahrenseinsatzes .... der Betrieb der Verfahren durch einen für alle beteiligten Stellen tätigen Auftragnehmer vorzusehen" ist.[viii] Nach § 1 Abs. 2 Datenverarbeitungsverbundgesetz soll die HZD durch die Landesregierung beauftragt werden, verbindlich für alle beteiligten Stellen des Landes den Betrieb

eines Verfahrens zur automatisierten Datenverarbeitung als Auftragnehmerin durchzuführen. Damit ist gesetzlich festgelegt, dass die HZD Auftragnehmer wird, wenn eine Datenverarbeitung im Auftrage vorliegt und die Landesregierung dies so möchte. Leider fehlt es dann an der inhaltlichen Ausgestaltung eines solchen Datenverarbeitungsverhältnisses im Auftrag.

Abs. 11

Nach der Gesetzesbegründung könnte man meinen, die Festlegung die HZD führe eine automatisierte Verarbeitung für alle Behörden ein, solle eine datenschutzrechtlich ausreichende Erklärung und Regelung sein. Dem ist aber nicht so. Denn Auftragnehmer ist eine Stelle, die personenbezogene Daten im Auftrag des für die Verarbeitung Verantwortlichen verarbeitet[ix], mithin die jeweilige Behörde.

Abs. 12

Bei der Auftragsdatenverarbeitung kann nach Art. 17 Abs. 3 EG-Datenschutzrichtlinie diese auch auf der Grundlage eines Rechtsaktes, also eines Gesetzes erfolgen, weshalb auch von den Regelungen des § 4 HDSG zur Auftragsdatenverarbeitung abgewichen werden kann. Dieser Rechtsakt muss aber sicherstellen, dass der Auftragsdatenverarbeiter das automatisierte Verfahren nur auf Weisung des für die Verarbeitung Verantwortlichen handelt. Denn die Verantwortung verbleibt im vollen Umfang bei dem für die Verarbeitung Verantwortlichen. Fehlt es an einem rechtsverbindlichen Weisungsrecht, so liegt keine Auftragsverarbeitung vor.[x] Damit kann zwar die HZD als Auftragsdatenverarbeiter gesetzlich bestimmt werden, der Rest dürfte aber bei der verantwortlichen Stelle, d.h. bei dem jeweiligen Gericht oder der Staatsanwaltschaft verbleiben. Sie haben gegenüber dem Auftragnehmer alle Vorgaben bezüglich des Programms und auch hinsichtlich der Datensicherheit zu machen.

Abs. 13

Nach dem neu gefassten Datenverarbeitungsverbundgesetz spricht alles dafür, dass das Weisungsrecht nunmehr sogar eher bei der HZD liegen soll, als bei der jeweiligen verantwortlichen Stelle. Mithin dürfte hier ein Verstoß gegen die EG-Datenschutzrichtline vorliegen.

Abs. 14

Für die Gerichte und Staatsanwaltschaften hilft dabei auch die Sonderregelung von § 1 Abs. 3 Datenverarbeitungsverbundgesetz hinsichtlich der Verfahrensdaten dieser Behörden nicht weiter. Nach dieser Regelung wird bezüglich der Verfahrensdaten den zuständigen Gerichten oder Staatsanwaltschaften die "Fachaufsicht" übertragen. Durch diese Regelung soll die Verantwortung für die Daten der justiziellen Verfahren — jedoch nicht auch der sonstigen personenbezogenen Daten,

wie der Daten der Beschäftigten — den Gerichten und Staatsanwaltschaften selbst zugewiesen werden, wie dies derzeit bereits durch das Hessische Datenschutzgesetz und die HZD-Betriebssatzung geschehen ist.[xi] Diese Aufsicht ist aber ein wesentliches weniger als ein Weisungsrecht im Sinne des EG-Datenschutzrichtlnie. Zwar sind fachaufsichtsrechtliche Weisungen bezüglich der personenbezogenen Verfahrensdaten möglich, jedoch keine bezüglich der inhaltlichen Gestaltung oder Ausführung eines jeweiligen Verfahrens. Wird beispielsweise die Verknüpfung von Daten wegen fehlender gesetzlicher Grundlage durch den gerichtlichen Datenschutzbeauftragten beanstandet müsste der Präsident oder die Präsidentin die HZD anweisen können, das Programm entsprechend zu ändern. Diese Möglichkeit besteht aber gerade nicht.

Abs. 15

Die Sachlage wird dabei nicht besser, wenn die Gesamtverantwortung für die Ausstattung des IT-Betriebes in der hessischen Justiz beim Hessischen Minister der Justiz verbleibt. Denn auch insoweit ist eine eindeutige Verantwortlichkeit der datenverarbeitenden Stelle nicht gewährleistet. Ist doch die Auftragsdatenverarbeitung auch ein Teil des automatisierten Verfahrens und unterliegt sie doch der Vorabkontrolle des jeweiligen behördlichen Datenschutzbeauftragten.

8. Folgen einer fehlerhaften Auftragsvergabe

Abs. 16

Natürlich wäre es forensisch schon einmal sehr interessant zu erfahren, wie ein Gerichtspräsident seine Fachaufsicht bei der HZD ausübt und ggf. eine Prüfung vor Ort bei der HZD durchführt. Doch dürfte dies doch wohl eher nie stattfinden.

Abs. 17

Wichtiger sind jedoch die möglich Folgen der Auftragsvergabe an die HZD durch das zweite Gesetz zur Änderung des Datenverarbeitungsverbundgesetzes vom 4. Dezember 2006 für den Umgang mit personenbezogenen Daten bei den jeweiligen Gerichten und Staatsanwaltschaften in den jeweiligen automatisierten Verfahren.

Abs. 18

Nach Art. 6 Abs. 1 Buschtabe a) EG-Datenschutzrichtline haben die Mitgliedstaaten vorzusehen, dass personenbezogene Daten auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden. Dabei ist das innerstaatliche Recht richtlinenkonform auszulegen. Legt man dies vorliegend zu Grunde besteht die Gefahr, dass jegliche automatisierte Datenverarbeitung in der Justiz — und natürlich auch der übrigen Landesverwaltung — rechtswidrig ist, mit der Folge, dass die Daten zu löschen sind. Denn

personenbezogene Daten sind zu löschen, wenn ihre Verarbeitung unzulässig ist (so ausdrücklich in § 19 Abs. 4 HDSG geregelt). Dies ist bereits immer der Fall wenn die notwendige Vorabkontrolle fehlt[xii], was leider mangels entsprechender Beteiligung der verantwortlichen Stellen und deren behördlichen Datenschutzbeauftragten wohl durchgehend der Fall sein dürfte. Insoweit kommt es auf fehlende und unvollständige Verfahrensverzeichnisse oder gar die fehlerhafte Auftragsvergabe schon gar nicht mehr an.

JurPC Web-Dok. 155/2007, Abs. 19

Es dürfte zwar spannend sein, ohne personenbezogene Daten in automatisierten Verfahren bei Geschäftsstellenverwaltung und EDV gestütztem Schreibwerk gerichtliche Verfahren zu bearbeiten und wieder auf die Gerichtseingangsbücher, Karteikarten und Schreibmaschinen zurück zu kehren. Dabei wäre es bei etwas guten Willen auch bei der Verfolgung der E-Goverment Ziele und der Umsetzung der neuen Verwaltungssteuerung möglich richtlinenkonforme Gesetze und datenschutzrechtlich unbedenkliche automatisierte Verfahren zur Datenverarbeitung zu schaffen. Der Weg wäre allerdings etwas mühsamer und könnte vielleicht auch manche EDV-Wünsche in den Bereich der Träume verweisen, da diese datenschutzrechtlich nicht realisierbar sind. Aber warum sollte man nicht auch dem Recht auf informationelle Selbststimmung nach Art.2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG einmal die Möglichkeit einräumen noch als Mauerblümchen zu wachsen. Hatte nicht Hessen das erste Datenschutzgesetz — wenn auch ausgehend von einer anderen Ausgangslage ?

Fußnoten:

GVBl. I S. 618.
Amtliche Begründung, LT-Drs. 16/6058, B. Zu den einzelnen Vorschriften, Zu Nr. 1 (§ 1), S. 7.
Amtliche Begründung, LT-Drs. 16/6058, B. Zu den einzelnen Vorschriften, Zu Nr. 1 (§ 1), S. 7.
ABl. EG Nr. L 281 vom 23.11.1995, S.31.
Siehe auch Begründung zu Art. 2 f) des geänderten Vorschlages der Kommission, ABl. EG Nr. C 311 vom 27.11.1992, S. 11.
Die Regierungsmitglieder sind auch die Behördenleiter des ihnen gemäß Art. 102 Satz 2 HV anvertrauten Geschäftszweiges; vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 16.02.2006, Az. 22 TL 3425/04, nach Juris, Rdnr. 60.
http://www.heise.de/newsticker/meldung/93720 sowie MdB Tauss,
http://www.tauss.de/presse/presse_2007/20070802_datenschu

tzbehoerden.
Amtliche Begründung, LT- Drs. 16/6058, B. Zu den einzelnen Vorschriften, zu Art. 1, Zu Nr. 1 (§ 1), S. 7 - was "qualitätsgesichert" bedeutet lässt die Begründung leider offen.
Vgl. Definition des Auftragverarbeiters in Art. 2 Buchstabe e) EG-Datenschutzrichtlinie.
Vgl. Dammann/Simitis, EG-Datenschutzrichtlinie, Art. 17 Rdnr. 13.
Amtl. Begründung, LT-Drs. 16/6058, B. Zu den einzelnen Vorschriften, zu Art. 1, Zu Nr. 1 (§1), S. 7.
Siehe dazu ausführlich Bäumler, Breinlinger, Schrader, Datenschutz von A - Z, V900 Vorabkontrolle

---

* Hans-Hermann Schild ist Richter am Verwaltungsgericht in Wiesbaden. Der Beitrag gibt seine persönliche Auffassung wieder.

[*online seit: 02.10.2007*]

Zitiervorschlag: *Autor, Titel, JurPC Web-Dok., Abs.*

i
ii
iii
iv
v
vi
vii
viii
ix
x
xi
xii