

ULD - Postfach 71 16 - 24171 Kiel

Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Die Vorsitzende
Frau Ostmeier, MdL
Postfach 71 21
24171 Kiel

Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Barbara Körffer
Durchwahl: 988-1216
Aktenzeichen:
LD5-

Kiel, 8. Oktober 2013

Vorgangsbearbeitungssystem @rtus der Landespolizei - Protokollierung lesender Zugriffe von Polizeibeamten

Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 27.3.2013 und am 4.9.2013;
Stellungnahmen des Innenministeriums vom 5.8.2013, Umdruck 18/1575 und vom 18.9.2013, Umdruck 18/1760

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

in den Sitzungen des Innen- und Rechtsausschusses am 27. März und am 4. September 2013 wurde im Zusammenhang mit dem Tagesordnungspunkt Datenmissbrauch durch Polizeibeamte und andere Landesbedienstete sowie im Zusammenhang mit der Beratung des Tätigkeitsberichts des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz die Revisionsfähigkeit der Datenverarbeitung im polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem @rtus (im Folgenden: @rtus-VBS) erörtert. Anknüpfend an diese Erörterungen möchte ich Ihnen die Rechtslage sowie die vom ULD angestellten Erwägungen näher erläutern.

Das Landesdatenschutzgesetz regelt in § 5 die grundlegenden Anforderungen an die von den öffentlichen Stellen in Schleswig-Holstein zu gewährleistende Datensicherheit. Unter anderem müssen die Daten verarbeitenden Stellen nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 LDSG unter anderem gewährleisten, dass die Verarbeitung von personenbezogenen Daten mit zumutbarem Aufwand nachvollzogen, überprüft und bewertet werden kann. Zur Verarbeitung personenbezogener Daten gehört nach § 3 Abs. 2 LDSG jede Verwendung personenbezogener Daten, mit hin auch die bloße Kenntnisnahme von Vorgängen innerhalb einer verarbeitenden Stelle.

Welche Maßnahmen im Einzelnen zur Gewährleistung der Transparenz der Datenverarbeitung ergriffen werden müssen, ist in § 5 LDSG nicht konkret festgelegt. Vielmehr ist die Vorschrift entsprechend ihrer Funktion als Grundregel, die für alle Datenverarbeitungsverfahren schleswig-holsteinischer Behörden gilt, flexibel gestaltet. Wie das Innenministerium in seiner Stellungnahme vom 5.8.2013 ausgeführt hat, richten sich die Maßnahmen nach dem Grund-

satz der Verhältnismäßigkeit. § 5 Abs. 1 Satz 1 LDSG verlangt solche technischen und organisatorischen Maßnahmen, die nach dem Stand der Technik und der Schutzbedürftigkeit der Daten erforderlich und angemessen sind. Dies lässt in der praktischen Anwendung der Vorschrift einen gewissen Ausgestaltungsspielraum, der sich insbesondere an der Schutzbedürftigkeit der Daten ausrichtet. Insoweit entnehme ich den Stellungnahmen des Innenministeriums Übereinstimmung mit der Rechtsauffassung des ULD. Unterschiede zwischen dem ULD und dem Innenministerium bestehen nur in der Frage, in welchem Umfang die Sicherstellung der Transparenz der polizeilichen Datenverarbeitung geboten ist und welche Maßnahmen dafür erforderlich und angemessen sind. Das Gesetz nennt für die Beurteilung der Angemessenheit zwei Kriterien: 1. die Schutzbedürftigkeit der Daten und 2. den Stand der Technik.

1. Zur Schutzbedürftigkeit der Daten

Bei den in @rtus-VBS gespeicherten Daten handelt es sich um personenbezogene Daten aus Strafverfahren sowie sonstigen Feldern der polizeilichen Tätigkeit, insbesondere sind dabei Vorgänge der Gefahrenabwehr zu nennen. Diese Daten können eine hohe Persönlichkeitsrelevanz aufweisen, insbesondere befinden sich unter den Daten besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 11 Abs. 3 LDSG. Ein Bruch der Vertraulichkeit der Daten kann für die Betroffenen zu erheblichen Nachteilen führen. Auch für die polizeiliche Tätigkeit sind schwerwiegende Beeinträchtigungen möglich, etwa wenn Informationen aus laufenden verdeckten Ermittlungsmaßnahmen an Beschuldigte herausgegeben werden. Aus diesen Gründen ist die Schutzbedürftigkeit der mit @rtus-VBS verarbeiteten Daten als besonders hoch anzusehen.

2. Zum Stand der Technik

Die vollständige Leseprotokollierung von Zugriffen auf automatisiert verarbeitete personenbezogene Daten ist nach dem aktuellen Stand der Technik möglich. Aus den Stellungnahmen des Innenministeriums ergibt sich nichts Gegenteiliges. Das Fachkonzept Protokollierung, das der Stellungnahme vom 18.9.2013 beigefügt war, verdeutlicht, dass bereits zahlreiche Lesezugriffe protokolliert werden. Aus der Stellungnahme vom 5.8.2013 ergibt sich, dass die vollständige Protokollierung aller Zugriffe nach Schätzungen von Dataport mit Mehrkosten von 13.258 Euro pro Jahr verbunden wäre.

3. Zur Angemessenheit

Aus dem oben beschriebenen Schutzbedarf folgt, dass an die Sicherstellung der Vertraulichkeit der Daten hohe Anforderungen zu stellen sind. Gleiches muss folgerichtig für den Nachweis der Vertraulichkeit der Datenverarbeitung gelten.

Es geht bei der Protokollierung von Zugriffen aus @rtus-VBS nicht darum, die Beamtinnen und Beamten der Polizei zu überwachen und die Voraussetzungen für Sanktionen gegen einzelne Beamtinnen und Beamte zu schaffen. Vielmehr geht es um die Verantwortung der Landespolizei als Daten verarbeitende Stelle, ihre eigenen Verfahren nachzuvollziehen bzw. nachvollziehbar zu gestalten. Die Landespolizei hat zur Erfüllung ihrer Aufgaben weitreichende Befugnisse zur Verarbeitung personenbezogener Daten und verfügt über einen umfangreichen Datenbestand, in dem zahlreiche Bürgerinnen und Bürger erfasst sind. Damit geht ein hohes Maß an Verantwortung für den vertrauensvollen Umgang mit den großenteils sensiblen Daten einher. Zur Wahrnehmung der Verantwortung als Organisation gehört bei einem solch

sensiblen Datenbestand, dass die Polizei eine ausschließlich aufgabenbezogene Nutzung der Daten sicherstellt. Dazu müssen die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Verhinderung von missbräuchlichen Verwendungen der Daten ausgeschöpft werden. Die Verhinderung von Missbrauch setzt dessen Erkennung bzw. Erkennbarkeit voraus.

Im Missbrauchsfall kann die Polizei nur durch eine vollständige Protokollierung der Zugriffe auf die Daten einen ordnungsgemäßen Umgang mit den Daten nachweisen. Bleibt ein Teil der Zugriffe unprotokolliert, begibt sich die Polizei der Möglichkeit, die Verantwortung der Polizei für einzelne missbräuchliche Verwendungen zu widerlegen. Gelangen beispielsweise Informationen aus einem Strafverfahren an unbefugte Dritte, kann die Polizei nach jetzigem Stand anhand der Protokolldaten nicht sicher feststellen, ob Polizeibeamte zuvor auf diese Informationen zugegriffen haben oder nicht. Auf diese Weise kann die Ausnahme von der Protokollierung, die sich auf den ersten Blick für die betroffenen Beamtinnen und Beamten als Privilegierung darstellt, im Einzelfall für diese zur Belastung werden.

Denn auch Sachbearbeiter, beteiligte Sachbearbeiter, Verwalter oder Vorgesetzte können ohne Bezug zu ihren Aufgaben personenbezogene Daten zur Kenntnis nehmen und diese Informationen unbefugt weiter verwenden. Die Argumentation des Innenministeriums, der Sachbearbeiter, der Verwalter oder die Dienststellenleitung würden immer unter Bezug auf die Aufgabe einen Zugriff begründen können, trifft nicht zu. Zum einen sind Konstellationen vorstellbar, in denen ein dienstlicher Bezug auch bei Zugriffen dieser Personen nicht erkennbar ist, etwa wenn in zeitlich engem Zusammenhang mit der Weitergabe interner Informationen nach Außen ein Zugriff eines Polizeibeamten auf diese Daten erfolgt ist und sich gleichzeitig aus dem zu Grunde liegenden Vorgang keine dienstliche Veranlassung für einen Zugriff ergibt. Zum anderen ist es der Polizei nur bei einer vollständigen Protokollierung möglich, durch das Fehlen von Protokolleinträgen zu belegen, dass bestimmte Informationen nicht abgerufen wurden.

Gerade vor diesem Hintergrund führt die Ausnahme der Protokollierung der Lesezugriffe einzelner Personen bzw. Personengruppen auf einzelne Vorgänge in @rtus-VBS zu einer unangemessenen und nicht nachvollziehbaren Lücke für die Revisionsfähigkeit der Datenverarbeitung.

Bei knapp 300 Polizeidienststellen in Schleswig-Holstein bedeutet die generelle Ausnahme der Protokollierung von Zugriffen der Dienststellenleiter und ihrer Stellvertreter, dass die Lesezugriffe von knapp 600 Polizeibeamten auf die Vorgänge ihrer jeweiligen gesamten Dienststelle nicht protokolliert werden. Hinzu kommen die Ausnahmen für Gruppenleiter und deren Stellvertreter, die Verwalter und die Sachbearbeiter. Zur letztgenannten Kategorie gehört nicht nur ein Sachbearbeiter je Vorgang, sondern auch „beteiligte Sachbearbeiter“. Über die Zuweisung von beteiligten Sachbearbeitern eines Vorgangs besteht die Möglichkeit, mehrere Personen von der Protokollierung auszunehmen. Dies kann gerade bei kleineren Polizeidienststellen dazu führen, dass der Zugriff auf Daten innerhalb der Dienststelle weitgehend unprotokolliert bleibt.

Der hohen Schutzbedürftigkeit der Daten steht ein finanzieller Aufwand von zusätzlichen 13.258 Euro pro Jahr gegenüber. Dieser Aufwand ist aus unserer Sicht angemessen im Sinne des § 5 Abs. 1 LDSG. Die Annahme des Innenministeriums, der finanzielle Aufwand sei einer nicht bestehenden Rechtspflicht für die Protokollierung gegenüberzustellen, ist nicht nachvollziehbar. Denn eine Rechtspflicht ergibt sich erst aus dem Ergebnis der Abwägung zwischen

Schutzbedürftigkeit der Daten und Aufwand für die technische oder organisatorische Maßnahme. Das Innenministerium hätte daher allenfalls feststellen können, dass angesichts des aus seiner Sicht geringen Mehrwerts einer Protokollierung der Zugriffe von Sachbearbeitern und Vorgesetzten der finanzielle Aufwand so groß sei, dass diese zusätzliche Protokollierung nicht angemessen sei. So gesehen, besteht der Dissens in der Auffassung zwischen dem ULD und dem Innenministerium nur in einer unterschiedlichen Bewertung, ob ein finanzieller Aufwand von zusätzlichen 13.258 Euro pro Jahr für eine vollständige Protokollierung sämtlicher Lesezugriffe der Polizei auf personenbezogene Daten angemessen ist oder nicht.

In anderen gleich sensiblen Bereichen, wie zum Beispiel der Datenverarbeitung in Krankenhausinformationssystemen, ist die vollständige Protokollierung aller Lesezugriffe längst zur Standardanforderung geworden (zur Orientierungshilfe der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder für Krankenhausinformationssysteme siehe 33. Tätigkeitsbericht des ULD, Tz. 4.6.1).

Für weitere Rückfragen und weitere Erörterungen stehe ich dem Innen- und Rechtsausschuss selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Thilo Weichert