



Zugriffsberechtigungen der kommunalen Behördenleitungen

Infolge des zunehmenden Einsatzes moderner Informationstechnik bei den Kommunalverwaltungen stellt sich verstärkt die Frage, in welchem Umfang den Behördenleitungen Zugriffsberechtigungen bezüglich der behördlichen Datenbestände eingeräumt werden können. Sowohl bei den Kreisverwaltungen als auch auf der Ebene der Städte und Gemeinden ist diese Frage von besonderer Bedeutung. Denn direkte und unbeschränkte Einsichts- und Zugriffsrechte der Behördenleitungen haben datenschutzrechtlich relevante Auswirkungen: So können sie einerseits als Kontrollmöglichkeit gegenüber den eigenen Bediensteten eingesetzt werden; zugleich ist aber auch mit Hilfe umfassender Zugriffsberechtigungen ohne konkrete Rechtfertigung die Erstellung eines weitgehenden Datenprofils einzelner Bürger möglich, was aus der Sicht des Datenschutzes als unzulässig bewertet werden muss.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Rheinland-Pfalz will mit den nachfolgenden Empfehlungen allen Kommunalverwaltungen des Landes zu diesem Thema eine praktikable Orientierungshilfe an die Hand geben.

Orientierungshilfe

Im Hinblick auf die Einräumung von Zugriffsberechtigungen zugunsten der bereichsübergreifend zuständigen Leiter kommunaler Gebietskörperschaften (z.B. Landräte, Oberbürgermeister, Bürgermeister) ist folgendes zu beachten:

Keine fallunabhängige allgemeine Zugriffsberechtigung

Die Einräumung einer allgemeinen und unbeschränkten Zugriffsberechtigung zugunsten der Behördenleitung auf sämtliche in elektronischer Form vorgehaltenen Informationen der Behörde mit dem Ziel, in einem eventuellen künftigen Bedarfsfalle (beispielsweise Bürgersprechstunde) auf alle entsprechenden Dokumente zugreifen zu können, verstößt gegen § 13 Abs. 1 Landesdatenschutzgesetz (LDSG) und ist datenschutzrechtlich unzulässig.

Zugriffsberechtigungen i.d.R. nur zugunsten der funktional verantwortlichen Stelle

Die in § 13 Abs. 1 LDSG verankerten Grundsätze der Erforderlichkeit und Zweckgebundenheit der Datenverarbeitung, die in zahlreichen bereichsspezifischen datenschutzrechtlichen Regelungen ihre Wiederholung gefunden haben (z.B. §§ 67 ff. SGB X; 31 ff. MG), bedeuten, dass eine Verarbeitung der personenbezogenen Daten grundsätzlich nur bei der auch funktional dafür verantwortlichen Stelle der Behörde erfolgen soll. Zugriffsberechtigungen beschränken sich folglich regelmäßig auf einzelne Funktionsbereiche (Sozialamt, Meldeamt etc.) bzw. die insoweit fachlich zuständigen Mitarbeiter.

Aufsichts- und Kontrollbefugnisse sind keine Grundlage für generellen Zugriff

Die der Behördenleitung zustehenden Aufsichts- und Kontrollbefugnisse stellen keine ausreichende Grundlage für den generellen Zugriff auf die Mitarbeiter- und Bürgerdaten aus den verschiedenen Bereichen der Verwaltung im Sinne von § 13 Abs. 1 und 3 LDSG dar. Der jeweiligen Behördenleitung ist es folglich verwehrt, ihr Begehren auf Einräumung unbeschränkter Zugriffsbefugnisse mit ihren Zuständigkeiten im Rahmen der Dienstaufsicht zu rechtfertigen.

Direktzugriff der Behördenleitung ist mitbestimmungspflichtig

Ungeachtet der aus der Gesamtverantwortung eines Behördenleiters resultierenden Aufgaben und Befugnisse handelt es sich bei der Direktzugriffsberechtigung auf personenbezogene Daten um ein Verfahren, das geeignet ist, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen. Einführung

und Anwendung eines solchen Verfahrens sind gemäß § 80 Abs. 1 Nr. 3 Landespersonalvertretungsgesetz mitbestimmungspflichtig.

Einräumung einer Zugriffsbefugnis zugunsten der Behördenleitung ist im Einzelfall zulässig

Die Einräumung einer Zugriffsbefugnis auf die innerhalb der Behörde automatisiert gespeicherten personenbezogenen Daten zugunsten eines Landrates, (Ober-)Bürgermeisters oder sonstigen Behördenleiters darf, soweit diese an sich nicht funktional verantwortlich sind, nur im Einzelfall und beschränkt unter Berücksichtigung des Zwecks der Befugnis und der entsprechenden Kontroll- und Auswertungsmöglichkeiten erfolgen. Sie ist dann zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit der Behördenleitung liegenden Aufgaben erforderlich ist und keine Anhaltspunkte vorliegen, dass ihr überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen entgegenstehen. Der Umfang der im Einzelfall der Behördenleitung eingeräumten Zugriffsrechte ist zu dokumentieren; dessen Erforderlichkeit und Zweck sind darzulegen.

Kein allgemeiner Zugriff des Bürgermeisters auf Geschäftsbereiche der Beigeordneten

Auch dem Bürgermeister ist ein uneingeschränkter Zugriff auf alle in den Geschäftsbereich eines Beigeordneten fallenden Dokumente versagt. Dies folgt bereits aus § 50 Abs. 6 der Gemeindeordnung (GemO). Die aus § 55 Abs. 2 GemO hervorgehende eigene kommunalpolitische Verantwortung der Beigeordneten sowie der in § 50 Abs. 6 Satz 2 GemO verankerte Grundsatz des eingeschränkten Weisungsrechtes des Bürgermeisters bedeuten, dass die Einrichtung einer umfassenden Zugriffsmöglichkeit zugunsten der Bürgermeister auf alle Dokumente der Verwaltung schon kommunalverfassungsrechtlich unzulässig ist. Die Kontrolle der Beigeordneten bzw. deren Geschäftsbereiche in Routineangelegenheiten gehört nicht zu den Aufgaben eines Bürgermeisters; ihm steht lediglich in den Fällen des § 50 Abs. 6 Satz 2 GemO ein direktes Weisungsrecht gegenüber den Beigeordneten zu. Grundsätzlich obliegt es jedoch den Beigeordneten, ihren Geschäftsbereich selbständig und eigenverantwortlich zu leiten. Diesem Recht würde die Einräumung einer generellen Zugriffsberechtigung der Bürgermeister auf die jeweiligen Datenbestände widersprechen