

# WEITER SO IN DEN DATENSCHUTZBEHÖRDEN?

Statement auf der Sommerakademie 1998 im Landeshaus, Kiel 17.8.1998

---

## WELCHE GESETZLICHEN AUFGABEN HABEN DIE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTEN HEUTE UND WIE NEHMEN SIE DIESE AUFGABEN WAHR?

- *Kontrolle von Vorschriften*
- *Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes*
- *Tätigkeitsberichte und Gutachten*
- *Beratung Parlamenten, Ministern und Behörden*
- *Zusammenarbeit mit anderen Beauftragten*

## ES LÄUFT ETWAS FALSCH ODER SCHLECHT BEI DEN DATENSCHUTZBEHÖRDEN — ABER WAS?

- *Zu starke Fixierung auf Rechtsprobleme*
- *Zu enges Verständnis von Datenschutz*
- *Geringe Orientierung an Bürgerinteressen*

- *Das Resultat: mangelnde Legimation des Datenschutzes*

## **WIE SOLLTEN DIE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTEN IHRE AUFGABEN WAHRNEHMEN?**

- *Bequemlichkeit widerstehen!*
  - *Den Menschen beim Übergang in die Informationsgesellschaft helfen!*
  - *Der Wirtschaft durch Kompetenz, nicht durch Rechthaberei auffallen!*
  - *Die Herausforderungen der Globalisierung annehmen!*
  - *Den Datenschutz "europäisieren"!*
- 

## **WEITER SO BEI DEN DATENSCHUTZBEHÖRDEN?**

Vortrag auf der Sommerakademie 1998 im Landtag Schleswig-Holstein am 17.8.1998 zum Thema "Der neue Datenschutz"

**WEITER SO – EINE LISTIGE UND UNBEQUEME FRAGE**

Eine listige Tagungsstrategie hat mir die Frage *Weiter so bei den Datenschutzbehörden?* zur Beantwortung zugewiesen.

Natürlich ist so eine Frage suggestiv und ein wenig gemein.

Man kann sie schlecht bejahen: Jeder weiß doch, daß heut zu Tage nur der Wandel beständig ist. Und gerade in Wahlkampfzeiten will sich niemand dem Vorwurf aussetzen, auf Konzepte von Gestern zu setzen.

Auch ein forsches Nein können und sollten sich nur Politiker leisten. Die anderen sollten sich die Frage stellen: Was soll warum anders werden? Für einen Wissenschaftler ist eine Antwort in Wahrheit schwer, weil er nach empirischer Bestätigung für seine Thesen suchen muß. Es gibt aber eigentlich keine Empirie, die Aussagen über die Güte der Arbeit dieser Datenschutzbeauftragten zuläßt. Wir sind also mehr oder weniger auf plausible Vermutungen angewiesen.

Meine Frage hält eine weitere Gemeinheit bereit: Ich darf nicht die bequeme Frage nach dem *Weiter so im Datenschutzrecht* beantworten. Es ist eigentlich nicht mehr ernsthaft bestritten, daß die rechtlichen Grundlagen das Gesollte nicht mehr zutreffend beschreiben. Von einem Wissenschaftler wie mir wird erwartet, daß ich mich zum inneren Funktionieren bestimmter Behörden äußere. Zu meiner Rechtfertigung kann ich lediglich anführen, daß ich vor Jahren die Dienststelle des Bundesdatenschutzbeauftragten in Bonn mit aufgebaut habe, also gewisse praktische Erfahrungen gemacht habe. Ich führe natürlich Gespräche mit Datenschutzbeauftragten, aber auch, was hier vielleicht bedeutsam ist, Gespräche mit Mitarbeitern dieser Dienststellen. In diesen Gesprächen überwiegt in letzter Zeit Mutlosigkeit, Verzagtheit und eine Unzufriedenheit mit der eigenen Arbeit — sicher nicht die besten Voraussetzungen für Behörden, die bei der Öffentlichkeit in günstigem Licht stehen wollen.

In aller Vorsicht gesprochen: Meine Beobachtungen sprechen dafür, daß in diesen Behörden etwas dringlich verändert werden muß — vorausgesetzt, man will überhaupt, daß diese Behörden etwas bewirken.

Um Ursachen und Therapie dieses Befundes ein wenig zu beleuchten, will ich anknüpfen an den gesetzlichen Aufgaben der Datenschutzbehörden. Ich kompiliere aus den verschiedenen Gesetzen, orientiere mich aber am Berliner Datenschutzgesetz.

**WELCHE GESETZLICHEN AUFGABEN HABEN DIE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTEN HEUTE UND WIE NEHMEN SIE DIESE AUFGABEN WAHR?**

§ 24 des Berliner Datenschutzgesetzes faßt zusammen, was so oder kaum anders in den meisten Datenschutzgesetzen festgehalten ist:

## § 24

### *Aufgaben und Befugnisse*

*(1) der Datenschutzbeauftragte kontrolliert die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes ... bei den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen. zu diesem Zweck kann er Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes geben; insbesondere kann er den Senat und einzelne Mitglieder des Senats sowie die übrigen Behörden in Fragen des Datenschutzes beraten.*

Die wichtigste Ausnahme dieser allgemeinen Aufgabenzuweisungen findet sich seit Anfang dieses Jahres in Brandenburg: Die dortige Datenschutzbehörde hat zusätzlich die Informationsfreiheit im Land durchzusetzen. Dieses sog. *Freedom of Information-Prinzip* ist im Land Brandenburg durch Verfassung und ein eigenes Gesetz geregelt.

Es mag auch Unterschiede in Nuancen geben, etwa wenn das Gesetz von Schleswig-Holstein den Beauftragten anhält, die *Sozialverträglichkeit von Datenverarbeitungstechniken* zu beachten.

Die alles entscheidende Frage ist nun, wie die Datenschutzbehörden und die Mitarbeiter mit diesen abstrakten gesetzlichen Zuweisungen umgehen. Ein solcher Bezugspunkt wäre unerlässlich, wenn man die Frage nach dem **Weiter so...?** beantworten wollte. Wie erwähnt fehlt ein solcher Bezugspunkt übrigens nicht nur in Deutschland. Niemand hat das bisher mit wissenschaftlichem Anspruch untersucht. Man kann allerdings mehr als nur Spekulationen anstellen, denn einige Unterschiede fallen schon einem oberflächlichen Betrachter der Szene auf:

Nehmen Sie das Beispiel unserer heutigen Veranstaltung. Gehört die Veranstaltung einer *Sommerakademie* zu den Aufgaben eines Datenschutzbeauftragten? Machen Sie sich eine Antwort nicht zu leicht. Denn niemand sonst unter den deutschen Beauftragten tut etwas Ähnliches. Manche andere Beauftragte rufen lediglich in regelmäßigen Abständen Fachleute des Gebiets zusammen, die sich mehr oder weniger öffentlich äußern. Oder stellen Sie sich die gleiche Frage in anderer Form. Was führt so viele Menschen nach Kiel, die dafür teilweise eine beschwerliche und auch kostspielige Reise unternehmen müssen? Sie könnten ihre Zeit ja auch anders verwenden.

Nehmen Sie ein zweites Beispiel, leider auch aus Schleswig-Holstein: Der hiesige Datenschutzbeauftragte hat die sicher allseits bekannte Datenschutzakademie ins Leben gerufen, die sich an Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Verwaltungen, aber auch an Bürgerinnen wendet. In meiner eigenen früheren Tätigkeit bei einem Datenschutzbeauftragten war Fortbildung auch für ungeliebte Adressaten eine der Haupttätigkeiten. Dies ist auch heute bei vielen Beauftragten nicht anders. Schulung und Fortbildung als eigenständige Aufgabe ist meines Wissens aber so nur in Schleswig-Holstein realisiert.

Diese Beispiele belegen etwas, was jedem Interessierten längst klar ist: Es gibt erhebliche Unterschiede in der Art wie die einzelnen Beauftragten ihre Aufgaben wahrnehmen — Unterschiede, die sich nicht mit landsmannschaftlichen oder parteipolitischen Präferenzen alleine erklären lassen.

Der wesentliche Unterschied liegt auf der Hand: Die gleichen Aufgaben werden mal weiter, mal enger aufgefaßt. Dabei läßt sich ein Muster erkennen. Dieses Muster habe ich am Beispiel der Webseiten der deutschen Datenschutzbeauftragten untersucht. Ich fasse die wesentlichen Aussagen meines Beitrages für den Tagungsband zusammen:

## **ES LÄUFT ETWAS FALSCH ODER SCHLECHT BEI DEN DATENSCHUTZBEHÖRDEN - ABER WAS?**



Ich habe am 30. September 1997, ein halbes Jahr später am 31. März 1998 und nochmals vor 14 Tagen die Webseiten aller Datenschutzbeauftragten besucht. Ich habe mir hierdurch Rückschlüsse auf das Amtsverständnis der jeweiligen Beauftragten und somit Hinweise auf meine *Weiter so-Frage* versprochen. Zu vermuten ist, daß diese Seiten recht zuverlässig Auskunft über die folgende Fragen geben:

- Welches Verständnis des Internet als gegenwärtig modernster und wohl wichtigster Ausprägung der Informationstechnik haben die Beauftragten? Welche Webinhalte sollen wem nützlich sein?
- Welches Verständnis vom Verhältnis Bürger - Datenschutzbeauftragter

drücken die Seiten aus? Welche Hilfestellungen geben die Seiten einem normalen Benutzer für die Navigation?

- Welchen Stellenwert haben fachliche Gesichtspunkte? Wie wird insbesondere der Stellenwert juristischer und technischer Probleme gesehen.

Innerhalb des Beobachtungszeitraums hat sich der Zustand der Webpräsenz nur in zwei Fällen verändert (Schleswig-Holstein, Niedersachsen). Nach wie vor finden sich überhaupt nur neun Beauftragte von 16 mit einem Angebot im Netz. Nicht präsent ist z.B. der Bundesdatenschutzbeauftragte. Typisch für die überwiegenden Angebote ist die Seite des Niedersächsischen Beauftragten: Sie enthält überwiegend Selbstdarstellungen (Wir über uns, Pressemitteilungen, Tätigkeitsberichte) und Gesetzestexte.

Die meisten Seiten verweisen auf Rechtsvorschriften wie in Hamburg oder Hessen ohne jede Hilfestellung oder Angabe des Zwecks. Ein Informationssuchender bekommt keinerlei Hilfe, offensichtlich weil die Gestalter der Seiten unterstellen, daß er oder sie schon weiß, was man will. Zudem enthalten diese Seiten noch nicht einmal abstrakt Hinweise darauf, daß es sich bei Datenschutz auch um ein technisches Problem handeln könnte. Das Angebot wirkt insgesamt lustlos und läßt Neugier am Gebiet Datenschutz nirgends aufkommen. Es ist ein Angebot von Juristen für Juristen, die vielleicht einmal einen offiziellen Text verifizieren wollen. Wohlgemerkt, so präsentieren sich sechs von neun Datenschutzbeauftragten im Netz (Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland)

Dieses schon minimale Angebot unterschreiten die Beauftragten von Rheinland-Pfalz und Thüringen noch deutlich.

Ich habe mich länger an diesem Punkt aufgehalten, um jedenfalls einige Fakten zu sammeln, an Hand deren sich plausible Vermutungen über das Personal und seine Arbeitsweise aufstellen lassen. Ich räume zwar ein, daß das empirische Feld World Wide Web nicht als Modell für das Ganze herhalten kann, glaube aber, daß die Kargheit der Angebote nicht bloßes Zeichen von Ungeschicklichkeit oder Hilflosigkeit ist, sondern ein Muster erkennen läßt: Die Datenschutzbeauftragten bringen das und nur das ins Netz, was ihnen wichtig ist — noch unverstellt durch taktische oder politischen Rücksichten.

Meine Vermutungen fasse ich in folgenden Punkten zusammen:

## **Mangelnde Nähe zur Technik**

Nur zwei Beauftragte präsentieren sich im Netz auf dem Stand der Kunst. Fünf Beauftragte geben ein minimales Informationsangebot, Thüringen und Rheinland-Pfalz verzichten auf ein eigenes Angebot. Der Bundesdatenschutzbeauftragte und sechs weitere Landesbeauftragte sind überhaupt noch nicht im Internet präsent.

Ich schließe aus dieser Tatsache, daß der überwältigende Teil der Datenschutzbeauftragten die moderne technische Entwicklung verschlafen hat. Nur zwei kleinere Bundesländer erreichen ein Niveau, das in Unternehmen, aber auch fast durchgängig in Kommunen usw. längst Stand der Kunst ist. Fraglich ist, wie es zu diesem Zustand kommen konnte.

## **'Rechts'lastigkeit**

Auf den meisten Seiten taucht die Technik noch nicht einmal in einer Überschrift als etwas auf, das mit Datenschutz zu tun haben könnte. Datenschutz wird mit Recht gleich gesetzt, sehr gut sichtbar beim Beauftragten von Niedersachsen, der unter der nackten Überschrift 'Recht' das Gebiet des Datenschutzes umreißt: Verfassung von Niedersachsen, Datenschutzgesetz, Verwaltungsvorschriften.

Ich schließe daraus, daß der überwältigende Teil der Datenschutzbeauftragten glaubt mit dem Recht den Königsweg zur Lösung der anstehenden Probleme gefunden zu haben.

Fraglich ist, ob dieses Verständnis von Recht dem nationalen, regionalen und internationalen Diskussionsstand entspricht.

## **Mangelnde Nähe zum Bürger**

Wenn der Beauftragte von Rheinland-Pfalz noch im März 1998 dem Bürger verbietet, ihm mit E-Mail nahe zu kommen, gibt er damit nicht nur bekannt, was er von der Technik und dem Internet schon verstanden hat. Jeder, vor allem der interessierte Bürger muß seine Aufforderung so auffassen: Bleib mir vom Hals! Glücklicherweise bleibt dieser Beauftragte mit seiner fast zynischen Aufforderung allein. Aber auch die anderen Angebote machen deutlich, daß sie kaum mehr als ein modernes Adressenverzeichnis sein möchten. Niemand, der nicht selber Teil einer Verwaltung ist, wird in seinen wahrscheinlich differenzierten Informationsbedürfnissen wirklich angesprochen.

Die Angebote aus Berlin und Schleswig-Holstein sind die erwähnten Ausnahmen. Ich vermute aber, daß ein Normalbürger von dem Angebot aus Schleswig-Holstein eher angesprochen wird als von dem doch sehr abstrakten Angebot aus Berlin.

## **Das Resultat: Mangelnde Legitimation des Datenschutzes**

Offensichtlich macht sich die überwältigende Mehrzahl der Beauftragten keine Gedanken darüber, was ihre Abstinenz im Web zumindest für die jüngere Generation aussagt. Die Studierenden, die ich im Datenschutz unterrichtete, lesen nur in seltenen Fällen noch längliche Tätigkeitsberichte, wie sie etwa der Bundesdatenschutzbeauftragte schreibt. Sie wachsen in einer Umwelt auf, in der PC's und die Arbeit mit dem Internet selbstverständlich geworden sind. Im übrigen gehören Fähigkeiten im Umgang mit dem Internet in Berlin längst zu den prüfungsrelevanten Leistungen. Wenn eine Kontrollinstitution, die von sich behauptet, die Datenverarbeitung zu kontrollieren, durch die eigene Untätigkeit beweist, daß man noch nichts verstanden hat, verliert die Institution ihr Mandat. Schlimmer noch, man nimmt sie nicht mehr ernst, wenn sich etwa Datenschutzbeauftragte zur Regulierung des Internet äußern.

Ich fürchte, daß alle Mängel zusammen genommen den Datenschutz mit seinen Institutionen in eine zwar nicht ausweglose, aber doch äußerst schwierige Lage gebracht haben. Gerade in Zeiten knapper öffentlicher Kassen kann eine Mehrheit keine beweisbare Antwort darauf geben, wer sie zu welchem Zweck überhaupt noch braucht. Weshalb sollte man nicht das überwiegend anscheinend juristische Anliegen Datenschutz Unterabteilungen der jeweiligen Justizverwaltungen zur weiteren Bearbeitung übergeben?

## **WIE SOLLTEN DIE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTEN IHRE AUFGABEN WAHRNEHMEN?**

Auch diese vergleichsweise harten Belege können bestenfalls dafür herhalten, die mir lästige *Weiter so bei den Datenschutzbeauftragten* – Frage mittelbar zu beantworten. Die wahrscheinlichste Konsequenz scheint mir darin zu liegen, daß die Qualifikationen der Mitarbeiter dieser Dienststellen umorientiert werden müssen: Weniger Juristen, mehr Informatiker und Ökonomen. Hiermit habe ich aber höchstens eine notwendige, sicher aber keine hinreichende Bedingung formuliert. Meine eingangs angeführte???? Beobachtung von der Verzagtheit und Mutlosigkeit in den Dienststellen mancher Datenschutzbeauftragter ist auch nicht durch übermäßig viele Fakten untermauert worden. Ich muß es deshalb mit einer These wagen. Sie lautet:

Die Arbeit in vielen Datenschutzbehörden ist ineffizient, weil sie nach dem klassischen Bürokratiemodell abläuft. Mit der diesem Modell eigenen hierarchischen Koordinationsmethode lassen sich Mitarbeiter heute weder führen noch motivieren. Wichtiger noch ist, daß das revolutionär Neue der Informationsgesellschaft sich so Niemanden vermitteln läßt: flache Berichtswege und dezentrale Kommunikation in weltumspannenden Netzen. Die Datenschutzbehörden haben mit anderen Worten als Institutionen einen Modernitätsrückstand.

Meine These lautet also zusammengefaßt: Veraltete Arbeitsweisen im Innern der Datenschutzbehörden führen zu einer suboptimalen Erfüllung ihrer Aufgaben. Die meisten Behörden haben keine Vision ihres Tuns.

Ich habe auf meiner Folie einige Aufgaben, ich sollte genauer sagen Herausforderungen, zusammengestellt.

Ich kann mir gegenwärtig leider nicht vorstellen, daß die Mehrheit der Datenschutzbehörden bereit und in der Lage ist, solche Formeln mit Leben zu erfüllen.

Ein bißchen ist es vielleicht wie mit unserer Fußballnationalmannschaft: Eigentlich hat sich jeder über das unambitionierte und uninspirierte Gekicke dieser hochbezahlten jungen Männer mit ihrem Trainer geärgert. Zumal man sehen konnte, wie es besser geht. Kaum aber werden wir gewahr, daß sich in dem Verhalten dieser Spieler und Trainer unser eigenes Verhalten irgendwie spiegelt, werden wir merklich still: Weiter so führt offensichtlich in die Erfolglosigkeit. Das Andere, das neue Konzept verlangt aber auch Änderungen bei uns selber, z. B. in unsern Erwartungen und Voreinstellungen. Wer tut das schon freiwillig?

---