

Juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts

34. Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz

Das ULD sollte sich auch mit Blick auf die Finanzlage des Landes wieder überwiegend seinen Pflichtaufgaben zuwenden. Der Gesetzgeber sollte bestimmen, ob sich das Land die umfangreichen personalintensiven Serviceleistungen des ULD auch in Zukunft noch leisten kann und will. Zudem schlägt der LRH eine Straffung der Organisation vor, die zu einer angemessenen und sachgerechten Personalreduzierung des ULD sowie zu einfacheren und zweckmäßigen Verwaltungsabläufen führt.

34.1 Prüfungsgegenstand

Zum 01.07.2000 errichtete das Land Schleswig-Holstein das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz (ULD) als eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in der Landeshauptstadt Kiel. Träger der Anstalt ist das Land Schleswig-Holstein. Diese Rechtsform hat außer Schleswig-Holstein kein anderes Bundesland gewählt. Weit überwiegend sind die Datenschutzbeauftragten der Länder beim Präsidenten des Landtags angegliedert wie zuvor auch in Schleswig-Holstein. In einigen Ländern wird der Landesdatenschutzbeauftragte unverändert organisatorisch dem Innenministerium zugeordnet bzw. ist die Rechtsform als oberste Landesbehörde ausgestaltet.

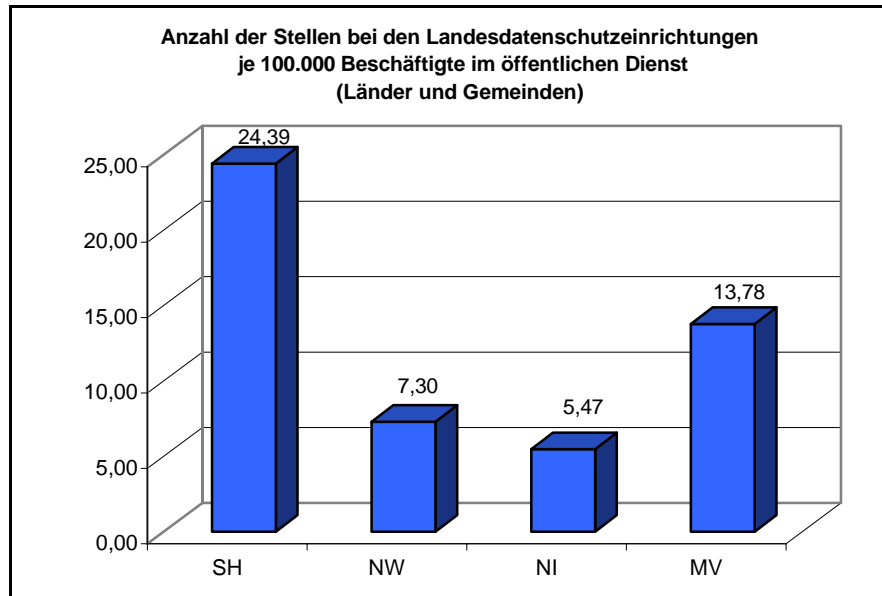
Während die Anstalt rechtlich so ausgestaltet worden ist, dass die Datenschutzkontrolle im öffentlichen Bereich weiterhin weisungsunabhängig ist, unterliegt sie im nichtöffentlichen Bereich wegen der weitgehenden Eingriffsbefugnisse der Rechtsaufsicht des Innenministeriums als der fachlich zuständigen obersten Landesbehörde.

34.2 Aufgabenwahrnehmung durch das ULD

Dem ULD wurden die seinerzeitigen Aufgaben des beim Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages eingerichteten Landesbeauftragten für den Datenschutz sowie die dem Innenministerium obliegende Aufgabe der Datenschutzaufsicht über nichtöffentliche Stellen nach § 38 BDSG¹ übertragen. Gleichzeitig wurde durch Änderung des Landesdatenschutz-

¹ Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 14.01.2003, BGBl. I S. 66, geändert durch Gesetz vom 05.09.2005, BGBl. I S. 2722.

gesetzes¹ eine erhebliche Ausweitung der Aufgaben über die Erfüllung der Pflichtaufgaben hinaus insbesondere im Servicebereich vorgenommen. Dies spiegelt sich im Personalbestand des ULD wider. Im Vergleich zu anderen Landesdatenschutzinstitutionen ist er außergewöhnlich hoch². Auch trägt eine weit gefächerte Organisationsstruktur zum hohen Personalbestand bei.



MV = Mecklenburg-Vorpommern; NI = Niedersachsen; NW = Nordrhein-Westfalen; SH = Schleswig-Holstein

Bei der Ausgestaltung der Aufgaben des ULD wird zwischen Aufsicht (einschl. Beratung) und Serviceaufgaben unterschieden. Die Aufsichtstätigkeit des ULD erstreckt sich sowohl auf den öffentlichen als auch auf den nichtöffentlichen Bereich (§§ 39 ff. LDSG bzw. § 38 BDSG i. V. m. § 39 Abs. 2 LDSG). Zu den Serviceaufgaben des ULD zählen die Auditierungs- und Gütesiegelverfahren, Fortbildungsangebote und die Beratung der Bürgerinnen und Bürger sowie nichtöffentlicher Stellen (§ 43 LDSG).

Das ULD hat sich in den vergangenen Jahren vom „klassischen Aufsichtsansatz“ verabschiedet und ist einen Sonderweg - mit überwiegend beratenden Elementen - gegangen. Keine andere Datenschutzbehörde bei Bund und Ländern ist diesem Weg bis heute gefolgt.

Mit Errichtung der Anstalt wurden, um stärker auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger einzugehen, Räumlichkeiten in der Fußgängerzone

¹ Schleswig-Holsteinisches Gesetz zum Schutz personenbezogener Informationen (Landesdatenschutzgesetz - LDSG) vom 09.02.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 169, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 168.

² Vergleich ausgewählter Flächenländer mit Verhältniszahlen.

im Zentrum Kiels angemietet.¹ Der LRH hat festgestellt, dass die Zahl der Besucher, die das ULD persönlich aufsuchen, zu vernachlässigen ist; vielmehr erfolgt die Kommunikation über Telefon und Internet. Aufgrund einer Forderung des ULD musste der Vermieter das Mietobjekt zusammen mit 15 Garagenstellplätzen für dienstlich anerkannte Fahrzeuge in einem Vertrag anbieten.² Der LRH hat festgestellt, dass die Stellplätze weder dienstlich erforderlich waren noch erforderlich sind. Im Übrigen fordert der LRH seit Jahren, dass den Bediensteten Einstellplätze grundsätzlich nur gegen angemessenes Entgelt überlassen werden.³

34.3 Empfehlungen des LRH

Mit Blick auf die Haushaltslage des Landes hat die Landesregierung beschlossen, sich auf wesentliche Aufgaben zu konzentrieren, die Verwaltung unter Einbeziehung der ausgegliederten Bereiche zu verschlanken und Personal in nennenswertem Umfang einzusparen. Dieses vom LRH nachdrücklich unterstützte Ziel setzt voraus, alle staatlichen Aktivitäten auf den Prüfstand zu stellen. Dies gilt in besonderem Maße für wünschenswerte, aber nicht zwingend erforderliche Leistungen.

Der LRH stellt die Notwendigkeit eines wirksamen Datenschutzes nicht infrage. Gleichwohl ist es geboten, die Aufgabe wirtschaftlich und sparsam durchzuführen. Der LRH sieht anstelle der bisher vom ULD geforderten Personalaufstockung als Lösung erhebliche Einsparpotenziale, wenn das ULD wieder zu der überwiegenden Erfüllung der sich aus § 39 LDSG ergebenden Aufgaben unter Verzicht auf darüber hinausgehende Aktivitäten zurückkehrt.

Das LDSG vom 09.02.2000 enthält bundesweit erstmals und bisher einmalig Bestimmungen zu einer Überprüfung der Datenschutzkonzepte öffentlicher Stellen (sog. Behördenauditverfahren, § 43 Abs. 2 LDSG) und zu Zertifizierungen für IT-Produkte aus dem nichtöffentlichen Bereich (Datenschutzaudit, § 4 LDSG). Sowohl das Behördenauditverfahren als auch das Datenschutzauditverfahren sind in Deutschland weiterhin nur auf der Grundlage und im Geltungsbereich des schleswig-holsteinischen Datenschutzrechts möglich.

Bei den vom ULD entwickelten Auditierungs- und Gütesiegelverfahren hat der LRH festgestellt, dass

- die Verfahren personalintensiv sind,
- die Gebühren nicht die Kosten decken,

¹ Tätigkeitsbericht 2002 des ULD; Landtagsdrucksache 15/1700 vom 16.04.2002, S. 7.

² Vgl. auch Niederschrift des Finanzausschusses, 33. Sitzung am 18.01.2001.

³ Bemerkungen 1997 des LRH, Nr. 13.

- mindestens 2 Stellen eingespart werden könnten,
- die Verfahren keine bundesweite Anerkennung und auch keine Nachahmung im Bundesgebiet gefunden haben und
- die Verfahren nur schwach nachgefragt werden.

Der Gesetzgeber muss sich entscheiden, ob das Land diese Verfahren weiterhin finanzieren will.

Das **ULD** bestätigt, dass einzelne Verfahren personalintensiv sind und die Gebühren die Kosten nicht decken. Es bestreitet jedoch, 2 Stellen einsparen zu können. Im Übrigen treffe es nicht zu, dass die Verfahren keine bundesweite Anerkennung gefunden hätten und nur schwach nachgefragt würden.

Das **Innenministerium**¹ spricht sich gegen die Aufgabe der Auditierungs- und Gütesiegelverfahren aus. So werde mit dem Behördenauditverfahren u. a. ein präventiver Datenschutz verfolgt und die Selbstverantwortung der Daten verarbeitenden Stelle gefördert. Für die Behörden der öffentlichen Verwaltung in Schleswig-Holstein erleichtere sich durch den vorrangigen Einsatz von zertifizierten IT-Produkten die Entscheidung für die richtigen Produkte mit der Gewissheit, dass es sich um datenschutzkonforme IT-Produkte handele.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen und Empfehlungen.

Das ULD hat bundesweit als einzige Datenschutzbehörde in größerem Umfang Projekte durchgeführt. Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob das Land sich Projekte, die nicht vollständig aus Drittmitteln finanziert werden, auch in Zukunft leisten will. Dabei verkennt der LRH nicht, dass diese Projekte wesentlich zu der bundesweiten Anerkennung und dem hohen Ansehen des ULD auf seinem Fachgebiet beigetragen haben. Er gibt aber zu bedenken, ob sich ein kleines und finanzschwaches Land wie Schleswig-Holstein hier mit erheblichen Kosten profilieren sollte. Ein Verzicht auf diese Projekte von überregionaler Bedeutung würde zu dauerhaften Einsparungen von mindestens 4 Stellen führen.

Das **ULD** führt aus, dass die Projekte aufgrund einer 100 %igen Fremdfinanzierung zu keiner zusätzlichen Haushaltsbelastung führten. Eine Einsparmöglichkeit von 4 Stellen sei unzutreffend.

Die Feststellungen des **LRH** hinsichtlich der Projektfinanzierungen werden durch die Ausführungen des ULD nicht widerlegt.

¹ Das Innenministerium übt die Rechtsaufsicht über das ULD für die Datenschutzaufsicht im nichtöffentlichen Bereich aus und ist zuständiges Fachressort für das Datenschutzrecht.

Die bei den Auditierungs- und Gütesiegelverfahren sowie bei den Projekten vorgeschlagenen Stelleneinsparungen errechnen sich aus den von den Mitarbeitern selbst aufgezeigten Arbeitszeitanteilen.

Im LDSG vom 09.02.2000 wird dem ULD erstmals ausdrücklich die Aufgabe zugewiesen, Fortbildungsveranstaltungen zu den Themen Datenschutz und Datensicherheit durchzuführen (§ 43 Abs. 3 LDSG). Hierzu bedient sich das ULD in erster Linie der Datenschutzakademie, die vom ULD und der Nordsee Akademie in Leck, einer Einrichtung des Deutschen Grenzvereins, gemeinsam getragen wird, wobei die gesamte inhaltliche Konzeption und Ausgestaltung dem ULD obliegt.

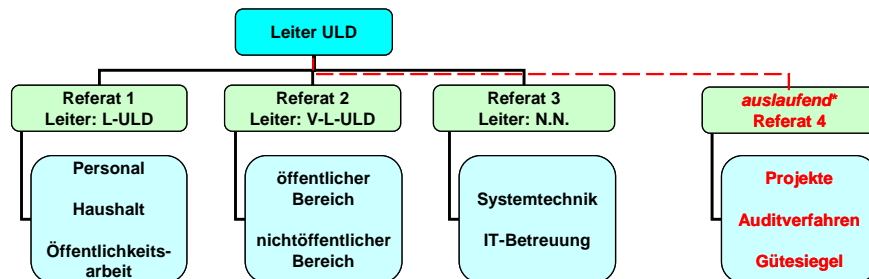
Der Gesetzgeber sollte festlegen, ob das ULD selbst weiterhin dieses Fortbildungsangebot bereithalten soll. Durch eine vollständige Abkopplung und Eigenständigkeit der Datenschutzakademie einschl. der jährlichen Sommerakademie würde eine weitere finanzielle und personelle Entlastung erreicht. Es ist vom ULD sicherzustellen, dass Leistungen des ULD, insbesondere Referententätigkeiten, nur außerhalb der geregelten Arbeitszeit und gegen vollständige Kostenerstattung der Nutzer dieser Akademie geleistet werden. Darüber hinaus werden vom ULD für die Datenschutzakademie auch Verwaltungsleistungen ohne angemessene Kostenerstattung erbracht.

Das **ULD** weist darauf hin, dass sich die Akademie weitgehend selbst trage; im Übrigen würden mit dieser Einrichtung auch Menschen von außerhalb Schleswig-Holsteins „in unser schönes Land gelockt“ werden.

Der **LRH** hält an seinen Prüfungsfeststellungen fest.

Der LRH schlägt zudem organisatorische Veränderungen vor, die zu einer weiteren angemessenen und sachgerechten Personalreduzierung des ULD sowie zu einfacheren und zweckmäßigen Verwaltungsabläufen führen. Derzeit verfügt das ULD über 10 Klein- und Kleinstreferate. Aus den vorstehenden Vorschlägen sowie vergleichenden Betrachtungen bzw. Auswertungen der Organisationsstrukturen der übrigen Datenschutzbeauftragten hat der LRH aus dem bisherigen Organigramm einen neuen Organisationsvorschlag entwickelt: die 10 Organisationseinheiten sollten in 3 bzw. 4 Referaten zusammengefasst werden:

Organigramm Soll



*auslaufend, wenn auf diese Serviceleistungen verzichtet werden soll.

Am 01.07.2005 verfügte das ULD über insgesamt 26 Stellen. Daneben wurden eine Aushilfskraft und zur Durchführung von Projekten weitere 7 Kräfte mit Zeitverträgen beschäftigt.

Das ULD könnte seine pflichtigen und Serviceaufgaben mit weniger als 20 Stellen erfüllen. Selbst bei nur noch 10 Stellen würde bei einem Vergleich z. B. mit Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen der Personalbestand des ULD in Relation zur Einwohnerzahl, aber auch zur Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten noch immer einen Spitzenplatz einnehmen.

Das **ULD** verweist beim Ländervergleich auf qualitative Unterschiede beim Datenschutz und stellt insbesondere auf seine Tätigkeitsberichte und Internet-Präsentationen ab.

Der **LRH** erkennt durchaus qualitative Unterschiede. Gleichwohl sind die ausgewählten Vergleichsmethoden zulässig und aussagekräftig.

Zum Nachweis einer angemessenen Personalausstattung ist das ULD aufgefordert, eine wie auch bei anderen Landesbeauftragten übliche betriebsstatistische Datenerhebung und -veröffentlichung einzuführen. Dies sollte insbesondere auch im eigenen Interesse einer sachgerechten Dienststellenleitung und Personalsteuerung bei der vorzugsweisen Erledigung von Pflichtaufgaben erfolgen.

Das **ULD** bestätigt, dass es keine betriebsstatistische Datenerhebung durchführt und sieht auch keine Notwendigkeit, dies künftig vorzunehmen.

Die gesetzlich garantierte Unabhängigkeit des ULD und die damit verbundene Eigenständigkeit als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts finden sich insgesamt für den Haushalt des ULD nicht wieder. So sind gem.

§ 39 Abs. 5, 2. Halbsatz LDSG die Mittel des ULD im Einzelplan (Epl.) des Landtages in einem gesonderten Kapitel (Kap.) (0102) auszuweisen.

Der LRH empfiehlt, für das ULD auch im Bereich des Haushalts klare Verantwortlichkeiten zu schaffen. Dies kann ohne Gesetzesänderungen geschehen, indem innerhalb des Epl. 01¹ dem ULD für das Kap. 0102 die Zuständigkeit für den Haushaltsvollzug und die Rechnungslegung übertragen wird. In jedem Fall sollte ein Haushaltsvermerk ausgebracht werden, wonach die in § 20 Abs. 1 und 2 LHO getroffenen Regelungen zur gegenseitigen Deckungsfähigkeit innerhalb desselben Epl. auf das Kap. 0102 nicht anzuwenden sind. Darüber hinaus könnte in einer Erläuterung zum Kap. 0102 die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit des ULD als Anstalt des öffentlichen Rechts gem. §§ 32, 38 LDSG zum Ausdruck gebracht werden.

Der Mehraufwand für die auch im Bereich des Haushalts geschaffene Eigenständigkeit des ULD hält sich in engen Grenzen und ist damit vertretbar. Dieses belegen die geringen Fallzahlen im Haushaltsvollzug².

Das **ULD** will die Anregung aufgreifen und mindestens einen entsprechenden Haushaltsvermerk ausbringen.

¹ Alternativ käme auch der Epl. 04 in Betracht. Dies würde der Zuständigkeit des Innenministeriums und der Rechtsaufsicht für den Datenschutz im nichtöffentlichen Bereich entsprechen.

² Im Haushaltsjahr 2004 bei angenommenen 200 Arbeitstagen rechnerisch 5 Buchungen (sowohl Einnahme und Ausgabe) am Tag.