datenschutz-berater.de

49. Jahrgang

DSB 05/2025

DATENSCHUTZ-BERATER

» Ihr zuverlässiger Partner für Datenschutz und Datensicherheit

Editorial

Stichwort des Monats

Datenschutz im Fokus

Aktuelles aus den Aufsichtsbehörden

Rechtsprechung

ISSN 0170-7256

dfv Mediengruppe

Philip Schweers

Datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit von Behörden bei zentraler Bereitstellung von IT-Fachverfahren

Öffentliche Stellen setzen oft speziell für sie entwickelte IT-Fachverfahren ein, um ihre Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Typische Anwendungsfälle sind z. B. Dienste zur Berechnung von Steuern oder der Anmeldung von Kraftfahrzeugen. Ein IT-Fachverfahren wird in der Regel von mehreren Behörden eingesetzt, während die Bereitstellung der erforderlichen IT-Infrastruktur durch eine zentrale Stelle der Verwaltung erfolgt. Werden IT-Fachverfahren für die Verarbeitung personenbezogener Daten verwendet, stellt sich daher die Frage, wer von den beteiligten Stellen für die Verarbeitung personenbezogener Daten und die Einhaltung der DSGVO und mitunter anwendbarer landesrechtlicher Datenschutznormen verantwortlich ist.

Vorgehensweise in diesem Beitrag

Um Behörden die Bestimmung der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit beim Einsatz von IT-Fachverfahren im Einzelfall zu erleichtern, werden im Rahmen dieses Beitrags die relevanten Ansichten des Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA) und vom EuGH zusammengefasst dargestellt. Außerdem werden diese Ansichten beispielhaft in Bezug auf den Einsatz von IT-Fachverfahren in Berlin angewendet.

Vorgaben des EDSA

Zur Verantwortlichkeit im Datenschutzrecht hat der EDSA ausführliche Leitlinien veröffentlicht (Leitlinien 7/2020, V. 2.0). Darin befasst er sich ausdrücklich mit der Verantwortlichkeit von öffentlichen Stellen. Diese kann sich nach dem EDSA insbesondere aus gesetzlichen Vorgaben ergeben. Soweit eine öffentliche Stelle nach einem Bundes- oder Landesgesetz zur Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe verpflichtet ist, ist sie auch für die Datenverarbeitungen verantwortlich, die dafür erforderlich sind. Ist ein Sozialhilfeträger gesetzlich dazu verpflichtet, bei Vorliegen aller gesetzlichen Voraussetzungen Sozialleistungen zu erbringen, ist er auch für die mit der Anspruchsprüfung verbundene Datenverarbeitung verantwortlich.

Gemeinsame Verantwortliche

An der Bereitstellung und dem Einsatz von IT-Fachverfahren sind in der Regel mehrere Behörden beteiligt. Es kann daher sein, dass die relevante Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen einer gemeinsamen Verantwortlichkeit gemäß Art. 26 DSGVO erfolgt. Voraussetzung dafür ist, dass die beteiligten Stellen Zwecke und Mittel der Verarbeitung gemeinsam festlegen.

Setzt eine Stelle ein von einer anderen Stelle entwickeltes Instrument oder System ein, geht der EDSA davon aus, dass wahrscheinlich eine gemeinsame Entscheidung in Bezug auf einige Mittel der Verarbeitung vorliegt. Nutzt eine Behörde ein von einer anderen Behörde entwickeltes IT-Fachverfahren, kann im Grunde nichts anderes gelten. Haben die beteiligten Stellen darüber hinaus die Zwecke der Verarbeitung gemeinsam festgelegt, handeln sie voraussichtlich als gemeinsam Verantwortliche.

Auftragsverarbeitung

Verfolgt die bereitstellende Behörde in Bezug auf die für die Durchführung des IT-Fachverfahrens erforderlichen Verarbeitungen hingegen keine eigenen Zwecke, könnte ein Fall der Auftragsverarbeitung vorliegen. Der EDSA nimmt in einem Beispiel in seinen Leitlinien an, dass ein Unternehmen, das seinen Kunden eine Datenbank als Dienstleister zur Verfügung stellt, als Auftragsverarbeiter handelt. Das wird damit begründet, dass so einem Unternehmen die Zwecke seiner Kunden nicht zuzuordnen sind und personenbezogene Daten ausschließlich entsprechend der Vorgaben der Kunden verarbeitet werden. Stellt eine Behörde einer anderen Behörde ein IT-Fachverfahren ausschließlich als interne Dienstleistung zur Verfügung, kann man ebenfalls davon ausgehen, dass eine Auftragsverarbeitung vorliegt.

Eigenständig Verantwortliche

Auch nach Einschätzung des EDSA ist darüber hinaus nicht ausgeschlossen, dass Anbieter und Nutzer einer IT-Anwendung oder IT-Infrastruktur im Einzelfall als eigenständig Verantwortliche anzusehen sind. Wenn die für die Bereitstellung und den Einsatz des IT-Fachverfahrens erforderlichen Verarbeitungstätigkeiten unabhängig voneinander zu jeweils unterschiedlichen Zwecken durchgeführt werden, kommt eine eigenständige Verantwortlichkeit der Beteiligten in Betracht. Die Leitlinien enthalten hierzu zwei Beispielsfälle.

Im ersten Fall geht es um einen Konzern, der seinen Tochterunternehmen eine Datenbank zur Verwaltung von Kundendaten als Auftragsverarbeiter zur Verfügung stellt. Jedes Tochterunternehmen, das diese Datenbank nutzt, entscheidet eigenständig, welche Daten, wie lange und durch wen in der Datenbank verarbeitet werden sollen. Keines der Unternehmen kann auf die Daten des jeweils anderen

zugreifen oder sie nutzen. Trotz des übergeordneten gemeinsamen Zwecks (Verwaltung von Kundendaten), geht der EDSA von einer eigenständigen Verantwortlichkeit der Beteiligten aus, da diese die Mittel der Verarbeitung unabhängig voneinander festlegen. Entsprechend sind auch mehrere Behörden, die ein IT-Fachverfahren einsetzen, in der Regel getrennt Verantwortliche, soweit es keine gemeinsame Datenbank gibt und sie das Fachverfahren unabhängig voneinander nutzen, um jeweils ihre eigenen öffentlichen Aufgaben zu erfüllen.

Im zweiten Beispiel beschreibt der EDSA eine Behörde, die gesetzlich dazu verpflichtet ist, Analysen und Statistiken über die Entwicklung der Beschäftigungsquote des Landes zu erstellen. Um die dafür erforderlichen personenbezogenen Daten zu erheben, stellt sie ein System bereit, das durch andere Behörden für die Weitergabe der Daten genutzt werden muss. Weil die zentrale Behörde bestimmt, wie das System zur Erhebung der personenbezogenen Daten ausgestaltet ist und den Zweck der Verarbeitung vorgibt, geht der EDSA davon aus, dass sie als eigenständige Verantwortliche in Bezug auf die Erstellung der Analysen und Statistiken anzusehen ist. Die anderen Behörden sollen eigenständige Verantwortliche in Bezug auf die Weitergabe der Daten sein. Soweit die Verantwortung für den Einsatz und die Bereitstellung eines IT-Fachverfahrens gesetzlich eindeutig geregelt ist und sich die Pflichten der beteiligten Behörden nicht überschneiden, kommt in Ausnahmefälle eine eigenständige Verantwortlichkeit der bereitstellenden Behörde in Betracht.

Rechtsprechung des EuGH

Der EuGH hat sich bereits mehrfach mit Fragen zur datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit auseinandergesetzt. Vorliegend relevant könnten vor allem die Entscheidungen État belge, Zeugen Jehovas und IAB Europe sein.

Im Urteil État belge (Urt. v. 11.1.2024 – C-231/22) ging es unter anderem um die Frage, ob die Verantwortlichkeit einer staatlichen Stelle mittelbar aus dem Gesetz folgen kann. Dies bestätigte der EuGH und nahm an, dass die Verantwortung für eine Datenverarbeitung sich bereits daraus ergeben könne, dass eine öffentliche Stelle oder deren Unterabteilung per Gesetzesvorschrift eine bestimmte Aufgabe erfüllen muss. In Bezug auf die Bereitstellung von IT-Fachverfahren ist daher von maßgeblicher Bedeutung, was die einschlägigen Gesetze regeln.

In der Entscheidung Zeugen Jehovas (Urt. v. 10.7.2018 – C-25/17) ging der EuGH davon aus, dass eine Stelle, die Vorgaben zur Erhebung personenbezogener Daten zentral festlegt und mit den anderen Beteiligten gemeinsame Zwecke verfolgt, gemeinsam Verantwortlicher sein kann, selbst wenn sie keinen Zugriff auf personenbezogene Daten erhält. Diese Sicht bestätigte der EuGH im Urteil IAB Europe (Urt. v. 7.3.2024 – C-604/22). Der EuGH nahm darüber hinaus an, dass eine Organisation bereits dann gemeinsam Verantwortlicher ist, wenn sie die technischen Spezifikationen für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten sowie Standards zu deren Verarbeitung zentral vorgibt und ein Eigeninteresse an der Verarbeitung hat. Legt eine zentrale Behörde verbindliche Vorgaben zum Einsatz von IT-Fachverfahren fest, kann sie als gemeinsam Verantwortlicher anzusehen sein, wenn sie dabei gemeinsame Zwecke mit den Fachbehörden verfolgt.

Bereitstellung von IT-Fachverfahren in Berlin

Die Ausführungen von EDSA und EuGH zeigen, dass die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit beim Einsatz von IT-Fachverfahren nicht pauschal bewertet werden kann und anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls bestimmt werden muss. Zur Veranschaulichung soll daher die Anwendung der abstrakten Vorgaben anhand des Einsatzes von IT-Fachverfahren im Land Berlin erläutert werden. Dort ist der Einsatz von IT-Fachverfahren gesetzlich in § 20 des Gesetzes zur Förderung von E-Government des Landes Berlin (EGovG Bln) wie folgt geregelt:

(1) Der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) in der Berliner Verwaltung wird, unbeschadet des § 3 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes, nach den Vorschriften dieses Abschnitts gesteuert. […]

(2) Die IKT-Steuerung gewährleistet durch Koordination und Festsetzen von verbindlichen Grundsätzen, Standards und Regelungen […].
6. die geordnete Einführung und Weiterentwicklung von IT-Fachverfahren einschließlich deren Ausrichtung an den Zielstellungen des § 2 […].

(3) Der Einsatz der Fachverfahren wird von den fachlich zuständigen Behörden verantwortet. Wird ein IT-Fachverfahren neu entwickelt oder ein bereits betriebenes IT-Fachverfahren überarbeitet, angepasst oder in anderer Weise verändert, so hat die zuständige Behörde die Vorgaben der zentralen IKT-Steuerung einzuhalten. […] Abweichungen von den Vorgaben der zentralen IKT-Steuerung bedürfen der Zustimmung des IKT-Staatssekretärs oder der IKT-Staatssekretärin.

Die IKT-Staatssekretärin muss ferner nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 EGovG Bln die Nutzung von IKT im Land vorantreiben und steuern. Gemäß § 21 Abs. 2 Nr. 9 EGovG Bln gehört es zu ihren Aufgaben, die Rahmenbedingungen für den Einsatz von IT-Fachverfahren in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachverwaltungen zu definieren. Insbesondere in Bezug auf Technologien, Schnittstellen und Sicherheitsanforderungen. Die IKT-Staatssekretärin ist Teil der IKT-Steuerung. Die IKT-Steuerung gehört in Berlin zur Senatskanzlei als derzeit für die IKT zuständige Senatsverwaltung.

Ansicht der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit

Werden in Berlin IT-Fachverfahren von der Hauptverwaltung (IT-fachverfahrensverantwortliche Behörde oder IKT-Steuerung/Senatskanzlei) bereitgestellt, geht die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (BlnBDI) davon aus, dass die Hauptverwaltung in der Regel kein datenschutzrechtlicher Verantwortlicher ist (siehe Standardprozess Datenschutz bei öffentlichen Digitalisierungsvorhaben, Handreichung I, V. 1.0, Ziffer 3.2.1.). Die BlnBDI ist der Ansicht, dass die Hauptverwaltung gemäß §§ 20 Abs. 3, 21 Abs. 2 EGovG Bln für die Entwicklung und Bereitstellung der IT-Fachverfahren zuständig sei. Die Behörde nimmt aber zugleich an, dass allein aus diesem Umstand keine datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit folge. Die Hauptverwaltung sei nur als Verantwortlicher anzusehen, wenn sie selbst personenbezogene Daten im Rahmen der Bereitstellung des IT-Fachverfahrens verarbeitet. Wie die BlnBDI zu dieser Einschätzung kommt, erläutert sie nicht.

Gemeinsame Verantwortlichkeit aufgrund zentraler Vorgaben

Insbesondere unter Betrachtung der bereits benannten EuGH-Urteile überzeugt die Position der BlnBDI nicht vollständig, soweit IT-Fachverfahren durch die IKT-Steuerung (bzw. die Senatskanzlei) als Teil der Hauptverwaltung bereitgestellt werden. Folgt man den Ausführungen des EuGH aus État belge, kann sich die Verantwortlichkeit der IKT-Steuerung vorliegend bereits daraus ergeben, dass sie im Rahmen ihrer gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben auch für die Weiterentwicklung und Einführung von Fachverfahren zuständig ist. Die IKT-Steuerung gibt zentral und verbindlich vor, wie IT-Fachverfahren technisch ausgestaltet werden müssen, und entscheidet gemäß § 21 Abs. 2 Nr. 9 EGoVG Bln in Abstimmung mit den Fachbehörden über technische Spezifikationen, die sich auch auf die Verarbeitung personenbezogener Daten auswirken, wie z. B. die IT-Sicherheitsmaßnahmen. Sie handelt daher voraussichtlich als Verantwortlicher i. S. d. DSGVO.

Anders als die BlnBDI annimmt, kommt es in diesem Zusammenhang nicht allein darauf an, ob die IKT-Steuerung selbst personenbezogene Daten verarbeitet. Gemäß der EuGH-Entscheidung in der Rs. Zeugen Jehovas kann ein Beteiligter auch dann gemeinsam Verantwortlicher sein, wenn er die Verarbeitungstätigkeit koordiniert, organisiert und zu ihr ermuntert. Aus dem EuGH-Urteil in der Rs. IAB Europe geht darüber hinaus hervor, dass bereits die Festlegung zentraler technischer Vorgaben eine gemeinsame Verantwortlichkeit begründen kann. Gemäß der §§ 20, 21 EGovG Bln ist die IKT-Steuerung verpflichtet, solche Vorgaben festzulegen. Sie übt durch diese Vorgaben maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der IT-Fachverfahren und die damit verbundenen Verarbeitungstätigkeiten aus.

Abweichungen von den Vorgaben der IKT-Steuerung sind ausdrücklich nur mit Zustimmung der IKT-Staatssekretärin möglich. Die IKT-Steuerung nimmt nicht nur Weisungen der Fachverwaltungen entgegen, sondern wirkt aktiv an der Gestaltung von Bearbeitungsprozessen mit. Im Rahmen der Entwicklung und Bereitstellung von IT-Fachverfahren ist sie ausdrücklich dazu verpflichtet, einige Mittel der Verarbeitung gemeinsam mit den Fachbehörden festzulegen. Die fachlich zuständigen Behörden können insoweit auch nicht unabhängig darüber entscheiden, wie sie die zentral bereitgestellten IT-Fachverfahren einsetzen. Dabei verfolgen die IKT-Steuerung und Fachbehörden einen gemeinsamen Zweck. Durch den Einsatz von IT-Fachverfahren soll vor allem auch die Digitalisierung der Berliner Verwaltung gefördert werden. Während die Fachbehörden im Rahmen der Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben mittelbar zum Einsatz von IT-Fachverfahren und den damit verbundenen Datenverarbeitungen angehalten sind, ist die IKT-Steuerung gemäß § 20 Abs. 2 Nr. 6 EGovG Bln ausdrücklich dazu verpflichtet, an der Einführung und Entwicklung neuer Verfahren mitzuwirken.

Bei Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH und der Leitlinien des EDSA wird man daher bei der Bereitstellung von IT-Fachverfahren durch die IKT-Steuerung davon ausgehen müssen, dass diese im Rahmen einer gemeinsamen Verantwortlichkeit erfolgt. Die Beteiligten müssten demzufolge unter anderem eine Vereinbarung zur gemeinsamen Verantwortlichkeit abschließen (soweit die Aufgaben nicht entsprechend Art. 26 Abs. 1 Satz 2 DSGVO bereits in Gesetzen oder eventuell auch Rechtsverordnungen festgelegt sind).

Abschließender Ratschlag

Wie das Beispiel Berlin zeigt, kann die Bestimmung des datenschutzrechtlichen Verantwortlichen beim Einsatz von IT-Fachverfahren im Einzelfall komplex sein. Insbesondere wenn die Bereitstellung von IT-Fachverfahren mit zentralen Vorgaben verbunden wird, kann es sein, dass die Vorgaben an die gemeinsame Verantwortlichkeit aus Art. 26 DSGVO gelten. Behörden sollten daher genau darauf achten, wie der Einsatz zentraler IT-Infrastruktur geregelt wurde und welchen Einfluss zentrale Stellen auf die Datenverarbeitung nehmen können.

Autor: **Philip Schweers ist Rechtsanwalt bei Piltz Legal und spezialisiert im europäischen Datenschutz- und IT-Recht.**