



Post für den behördlichen Datenschutz- beauftragten: Zuleitung nur ungeöffnet? Aktuelle Kurz-Information 25

Stichwörter: Datenschutzbeauftragter, behördlicher – Eingänge – Eingangsstelle – Geschäftsordnung, Allgemeine – Posteingang | **Stand:** 1. Oktober 2019

Der behördliche Datenschutzbeauftragte erhält auf analogen wie auf elektronischen Wegen alle möglichen Nachrichten. Darunter sind auch Zuschriften von Bürgerinnen und Bürgern sowie Anfragen von Kolleginnen und Kollegen. Gerade solche Zuschriften und Anfragen können einen vertraulichen Inhalt haben. An mich wurde bereits mehrfach die Frage gerichtet, wie im behördlichen Geschäftsgang mit analoger und elektronischer Post an den behördlichen Datenschutzbeauftragten umzugehen ist. Ich gebe dazu die folgenden datenschutzrechtlichen Hinweise:

1. Analoge Post

Die Behandlung von Eingängen ist in § 12 Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern (AGO) geregelt. Da es sich hierbei um eine von der Bayerischen Staatsregierung erlassene Verwaltungsvorschrift handelt, gelten die Vorschriften „von sich aus“ nur für die bayerischen Staatsbehörden. Gleichwohl empfiehlt § 36 AGO insbesondere den kommunalen Trägern, die Vorschriften der Allgemeinen Geschäftsordnung ebenfalls anzuwenden. Zweckmäßig ist dabei der Erlass einer innerbehördlichen Regelung, welche dieses Regelwerk – gegebenenfalls mit einzelnen örtlichen Anpassungen – übernimmt. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht lässt es aber auch zu, ein eigenständiges Gegenstück zur Allgemeinen Geschäftsordnung zu erlassen. § 12 AGO bestimmt:

„(1) ¹Es wird eine zentrale Eingangsstelle vorgehalten, die die an die Behörde gerichteten Sendungen (Eingänge) entgegennimmt. ²Sie bearbeitet die Eingänge nach Maßgabe der folgenden Absätze und gibt sie in den Geschäftsgang.

[...]

(4) ¹Eingänge, die an Beschäftigte erkennbar persönlich gerichtet sind, sind diesen unmittelbar und ungeöffnet zuzuleiten. ²Sind die Empfänger abwesend, können die Sendungen von der Vertretung geöffnet werden, wenn äußere Merkmale einen dienstlichen Inhalt erkennen lassen oder wenn sich die Empfänger mit dem Öffnen der Sendungen einverstanden erklärt haben. ³Enthält der Eingang eine dienstliche Mitteilung, ist nach Absatz 6 zu verfahren. ⁴Bei Eingängen mit der Behördenanschrift und dem Zusatz ‚zu Händen von‘ ist sicherzustellen, dass die bezeichneten Personen von ihnen Kenntnis erhalten. ⁵Eingänge, die als Personalsache gekennzeichnet sind, dürfen nur von den zuständigen Personal verwaltenden Stellen geöffnet werden.

⁶Sendungen an Personalvertretungen, Schwerbehindertenvertretungen und Gleichstellungsbeauftragte sind diesen ungeöffnet und unmittelbar zuzuleiten.“

Eingehende Sendungen werden danach grundsätzlich von der Eingangsstelle (etwa einer Poststelle) geöffnet und – nach Anbringen des Eingangsstempels (vgl. § 12 Abs. 2 AGO) – in den Geschäftsgang gegeben; sie erreichen den zuständigen Bearbeiter oder die zuständige Bearbeiterin auf dem innerbehördlich vorgezeichneten Weg, an dem regelmäßig Vorgesetzte die entsprechenden Schriftstücke zur Kenntnis nehmen und/oder Bearbeitungsvermerke anbringen (können).

Die Zuleitung einer ungeöffneten Sendung unmittelbar an einen bestimmten Adressaten oder eine bestimmte Adressatin innerhalb der Behörde bildet den Ausnahmefall. Sie muss durch ein besonderes, rechtlich geschütztes Vertraulichkeitsinteresse gefordert sein. § 12 Abs. 4 AGO nennt mit der persönlichen Adressierung an einen Beschäftigten oder eine Beschäftigte (§ 12 Abs. 4 Satz 1 AGO; dazu ausführlich der Beitrag Nr. 19.2 „Postöffnung in Behörden“ in meinem 22. Tätigkeitsbericht 2006), der Adressierung an Personalvertretungen, Schwerbehindertenvertretungen und Gleichstellungsbeauftragte (§ 12 Abs. 4 Satz 6 AGO) sowie der Kennzeichnung als Personalsache (§ 12 Abs. 4 Satz 5 AGO) einige dieser Ausnahmefälle.

Für Sendungen an behördliche Datenschutzbeauftragte enthält § 12 Abs. 4 AGO dagegen keine Regelung, die eine unmittelbare Zuleitung von ungeöffneten Sendungen anordnet. Eine solche Anordnung kann sich aber auch aus Vorschriften außerhalb der Allgemeinen Geschäftsordnung ergeben.

Art. 38 Abs. 3 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) bestimmt zur Stellung des Datenschutzbeauftragten:

„Der Verantwortliche und der Auftragsverarbeiter stellen sicher, dass der Datenschutzbeauftragte bei der Erfüllung seiner Aufgaben keine Anweisungen bezüglich der Ausübung dieser Aufgaben erhält. [...] Der Datenschutzbeauftragte berichtet unmittelbar der höchsten Managementebene des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters.“

Der behördliche Datenschutzbeauftragte ist in dieser Funktion weisungsfrei, selbst wenn er bei dem Verantwortlichen noch andere Aufgaben wahrnehmen und insofern weisungsgebunden sein sollte. Er wird – in Bezug auf eine von Art. 38 Abs. 3 Satz 1 DSGVO nicht ausgeschlossene Dienstaufsicht – grundsätzlich der Behördenleitung zugeordnet. In diesen Punkten unterscheidet er sich von den meisten (anderen) Beschäftigten der Behörde.

Soweit § 12 AGO einen Geschäftsgang regelt, den ein „Leben in der Hierarchie“ erfordert, werden die Bestimmungen der Funktion nicht gerecht, die der behördliche Datenschutzbeauftragte innehat:

- Die regelgemäße mittelbare Zuleitung geöffneter Sendungen verlief an den behördlichen Datenschutzbeauftragten (zumindest) über die Behördenleitung. Diese könnte wegen der Weisungsfreiheit des behördlichen Datenschutzbeauftragten aber keine (von diesem zu beachtenden) Bearbeitungsvermerke anbringen.

- Die Behördenleitung dürfte den Inhalt der Sendungen oftmals auch gar nicht zur Kenntnis nehmen: Werden dem behördlichen Datenschutzbeauftragten in seiner Funktion nämlich Tatsachen anvertraut, ist er nach Maßgabe von Art. 38 Abs. 5 DSGVO in Verbindung mit Art. 12 Abs. 2 Bayerisches Datenschutzgesetz zur Verschwiegenheit verpflichtet. Dies gilt auch und gerade gegenüber der Behördenleitung.
- Die Verschwiegenheitsverpflichtung sichert im Übrigen den grundsätzlich ungehinderten Zugang von Beschäftigten sowie von Bürgerinnen und Bürgern zum behördlichen Datenschutzbeauftragten ab (dazu ausführlich die Aktuelle Kurz-Information 12 „Dienstweg und Zugang zum behördlichen Datenschutzbeauftragten bei bayerischen öffentlichen Stellen“, im Internet abrufbar auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Datenschutzreform 2018 – Aktuelle Kurz-Informationen“).

Vor diesem Hintergrund sind an den behördlichen Datenschutzbeauftragten gerichtete Sendungen diesem unmittelbar und ungeöffnet zuzuleiten. Eine Sendung ist an den behördlichen Datenschutzbeauftragten insbesondere dann gerichtet, wenn sie im Adressfeld diese Funktion nennt, oder wenn der Absender einen Versandvermerk wie etwa „Persönlich“ oder „Verschlossen“ verwendet hat.

2. Elektronische Post

Was die elektronische Kommunikation – insbesondere mittels E-Mail – betrifft, muss der Verantwortliche ebenfalls einen „unbeobachteten“ Zugang sicherstellen. Dies geschieht durch Bereitstellen einer (Funktions-)E-Mail-Adresse – etwa in der Form „datenschutzbeauftragter@[Bezeichnung der Behörde].de“. Für das entsprechende Postfach dürfen nur der behördliche Datenschutzbeauftragte und gegebenenfalls zur Vertretung oder Mitarbeit berufene Personen zugriffsberechtigt sein.

3. Sonderfälle

Manchmal erreichen einen behördlichen Datenschutzbeauftragten auch Eingänge, die „eigentlich“ durch den Verantwortlichen (insbesondere durch ein Fachsachgebiet) zu bearbeiten wären. Das geschieht etwa dann, wenn sich Bürgerinnen und Bürger über die Zuständigkeiten innerhalb der Behörde nicht im Klaren sind, wenn einzelne Bedienstete Kundinnen und Kunden bei Fragen mit datenschutzrechtlichem Bezug (vorschnell) an den behördlichen Datenschutzbeauftragten verweisen, oder auch dann, wenn an den behördlichen Datenschutzbeauftragten – ungeachtet der Frage, ob dies im Einzelfall zulässig ist – tatsächlich Aufgaben des Verantwortlichen delegiert worden sind.

Eine Öffnung aller an den behördlichen Datenschutzbeauftragten gerichteten Sendungen durch die Poststelle sowie eine Sichtung – etwa seitens der Behördenleitung – mit dem Ziel, Eingänge dieser Art „herauszufiltern“, ist unstatthaft. Vielmehr hat allein der behördliche Datenschutzbeauftragte zu prüfen, welche der ihm unmittelbar und ungeöffnet zugeleiteten Sendungen durch ihn selbst und welche durch andere Stellen in der Behörde zu erledigen sind. „Fehlläufer“ wird er unverzüglich an die Eingangsstelle zurückgeben.

4. Fazit

Auch wenn die Allgemeine Geschäftsordnung die Behandlung an den behördlichen Datenschutzbeauftragten gerichteter Sendung nicht näher regelt, sind die bayerischen öffentlichen Stellen gehalten, „unbeobachtete“ Zugangswege zu gewährleisten. Analoge Post muss dem behördlichen Datenschutzbeauftragten in ungeöffnetem Zustand unmittelbar zugeleitet werden. Für eingehende E-Mails ist ein Postfach einzurichten, auf das grundsätzlich nur der behördliche Datenschutzbeauftragte Zugriff hat.