

I Sachverhalt

E-Mail ist im Vergleich zur Briefpost ein kostengünstiges Kommunikationsmittel und hat gegenüber einem Telefonat den Vorteil der zeitlichen Asynchronität¹. E-Mail ist der zweit-häufigst genutzte Dienst im Internet². Dreiviertel der Bundesbürger nutzen mindestens einmal wöchentlich E-Mail³. Doch 80%⁴ der empfangenen E-Mails sind Spam⁵ oder enthalten Schadsoftware⁶. Auf dem Weg vom Absender zum Empfänger durchlaufen E-Mails eine Reihe unterschiedlicher automatisierter Verarbeitungsprozesse⁷. Diese Art der Verarbeitungen im Auge zu behalten, ist auch Aufgabe des Datenschützers. Da eine Vielzahl der Behörden und Kommunen via E-Mail erreichbar sind, wurde am Beispiel der Großstadtverwaltungen⁸ in Deutschland eine Momentaufnahme beim Umgang mit E-Mail erstellt, mit einem, in puncto Datenschutz, ernüchternden Ergebnis.

II Zur Technik des E-Mail-Transports

Das Internet als weltweit vernetztes Netzwerk von Rechnernetzwerken ermöglicht die Nutzung von Diensten. Ein solcher Dienst ist E-Mail⁹. Der Dienst wird von Protokollen¹⁰ verkörpert, die in Softwareprogramme implementiert sind. Die typische datenorientierte Funktionsweise der E-Mail-Übertragung vom Absender zum Empfänger ist wie folgt: Eine mit entsprechender Software¹¹ vom Absender auf einem Endgerät¹² erstellte E-Mail wird zunächst an einen vorab definierten E-Mail-Server¹³ gesendet. Dieser E-Mail-Server (a) stellt die E-Mail nun an den E-Mail-Server (b) des Empfängers der E-Mail zu¹⁴, von wo aus dieser - wiederum mit entsprechender Software - die E-Mail auf seinem Endgerät zur Ansicht bringt. Den E-Mail-Server (b) findet (a) über ein verteiltes hierarchisches Verzeichnis, dem Domain Name System (DNS), welches eine Zuordnung der E-Mail-Domain¹⁵ zum zuständigen empfangenden E-Mail-Server ermöglicht. Typischerweise durchläuft die E-Mail auf dem Weg vom Absender zum Empfänger zwei E-Mail-Server: den des E-Mail-Providers des E-Mail-Absenders (a) und den des E-Mail-Empfängers (b). Auf einer rudimentären unteren Schicht der Übertragung werden einzelne Bit¹⁶ zusammengefasst zu Paketen über Übertragungsmedien¹⁷ von (a) nach (b) geleitet. Die

¹ Bei asynchroner Kommunikation erfolgt das Senden und Empfangen von Inhalten zeitlich versetzt.

² Web ist der am häufigsten genutzte Dienst.

³ Eigene Berechnung aus Daten des Statistischen Bundesamtes in Verbindung mit Daten von Eurostat; Datenbestand aus 2010.

⁴ Je nach Quelle und Zählweise variieren die Prozentangaben; sicher ist, dass Spam einen überproportionalen Anteil aller E-Mails einnimmt.

⁵ Spam sind unerwünschte Nachrichten meist mit kommerziellem Werbeinhalt.

⁶ Schadsoftware summiert eine Reihe von schädlicher Software, die in einer E-Mail enthalten sein kann, wie z.B. Viren, Trojaner und Würmer.

⁷ Dies sind z.B. Verarbeitungsprozesse der E-Mail-Prüfung auf Spam und Schadsoftware, Stellvertreterregelungen, automatisch generierte Antworten (z.B. bei Abwesenheiten), Archivierungssysteme und CRM-Systeme.

⁸ Die Gesetzesbezüge betreffen deshalb die entsprechenden Landesgesetze.

⁹ Andere Dienste sind z.B. Web, FTP, Chat, VoIP.

¹⁰ Die wesentlichen E-Mail-Protokolle sind SMTP für den E-Mail-Versand und POP3 sowie IMAP für den E-Mail-Empfang. Diese Protokolle bestehen ihrerseits wiederum aus weiteren Protokollen. Die einzelnen Protokolle lassen sich im TCP/IP-Referenzmodell (einem Sieben-Schichten-Modell, welches die Gliederung verschiedener Kommunikationsebenen - von der physikalischen Bitübertragungsschicht bis zur logischen Anwendungsschicht - ermöglicht) darstellen.

¹¹ Als Frontend- oder Client-Software bezeichnet.

¹² Endgerät im Sinne von Eingabegerät; stellvertretend für PC, Netbook, PDA, etc.

¹³ Dies ist typischerweise der E-Mail-Server des Internetproviders des E-Mail-Versenders. Ob dem E-Mail-Server des Internetproviders noch ein weiterer E-Mail-Server (z.B. des Unternehmens, in dem sich der Absender befindet) vorangestellt ist, sei hier unerheblich.

¹⁴ Der E-Mail-Server (b) steht im besten Falle physikalisch und administrativ im Einflussbereich der Organisation des Empfängers.

¹⁵ Unter E-Mail-Domain versteht man den Adressenteil einer E-Mail-Adresse der sich rechts vom “@“-Zeichen befindet.

¹⁶ Das Bit ist die kleinste Informationseinheit.

¹⁷ Das können Glasfaser- oder Kupferkabel ebenso wie Luft (im Falle von Funk) sein.

Pakete werden entlang von Wegabschnitten¹⁸ transportiert. Die Wegabschnittswahl findet definiert statt und wird zwischen den einzelnen Internet Providern vertraglich vereinbart¹⁹.

III Rechtliche Regelungen zum E-Mail-Transport

Anhand der Funktion der beim E-Mail-Transport Beteiligten, lässt sich erkennen, welche bereichsspezifischen gesetzlichen Regelungen gelten. Der Absender sendet die E-Mail über einen Internetzugangsprovider²⁰ an den den E-Mail-Server (a) betreibenden E-Mail-Provider²¹. Dieser versendet die E-Mail an den E-Mail-Server (b) eines weiteren E-Mail-Providers über einen definierten Weg, welcher von Tier-1- oder Tier-2-Providern²² betrieben wird²³. Vom Internetdienst unabhängig leiten Tier-1- und Tier-2-Provider Daten über ihre Netzwerke. Nach Telekommunikationsgesetz sind sie Anbieter von Telekommunikationsdiensten, „die ganz [...] in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen“, § 3 Nr. 24 TKG. Das Telemediengesetz ist auf sie nicht anwendbar²⁴. Der Internetzugangsprovider ist ein Anbieter von Telekommunikationsdiensten, die „überwiegend in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen“, § 3 Nr. 24 TKG, denn damit der Internetzugang für den Nutzer nutzbar ist, ist auch ein DNS-Dienst notwendig²⁵. Internetzugangsprovider fallen somit unter den Anwendungsbereich des Telemediengesetzes, § 1 Abs. 1 TMG²⁶, ebenso wie unter das TKG²⁷. Die gleichen Überlegungen gelten analog auch für den E-Mail-Provider²⁸, auch hier kommen TKG und TMG zur Anwendung²⁹. Ist der E-Mail-Empfänger eine Organisation, in der ausschließlich die dienstliche Nutzung von E-Mail erlaubt ist, so gelten die bereichsspezifischen Datenschutzvorschriften des TMG und TKG nach § 11 Abs. 1 TMG und § 91 Abs. 1 TKG nicht. Die Organisation ist nach § 3 Satz 1 Nr. 6 TKG kein TKG-Diensteanbieter, wohl aber TMG-Diensteanbieter nach § 2 Satz 1 Nr. 1 TMG. Der E-Mail-Inhalt sowie die „näheren Umstände, insbesondere die Tatsache, ob jemand an einem Telekommunikationsvorgang beteiligt ist oder war“³⁰ unterliegt dem Fernmeldegeheimnis nach § 88 TKG; davon betroffen sind auch die „näheren Umstände erfolgloser Verbindungsversuche“³¹. Diese Legaldefinition findet sich auch in § 206 StGB. Das Fernmeldegeheimnis gilt für TKG-Diensteanbieter, für den Internetzugangsprovider, den Tier-1- und Tier-2-Provider und den E-Mail-Provider. Der Schutzbereich des

¹⁸ Die Wegabschnittswahl im Internet-Protokoll findet im OSI-Referenzmodell auf der Routingebene statt. Da das Internet sich als vermaschtes Netz darstellt, gibt es theoretisch meist verschiedene Wege von (a) nach (b).

¹⁹ Eine E-Mail hat keinen zufälligen Weg im Internet. Da die Internet-Provider das Datenübertragungsvolumen gegeneinander verrechnen, besteht auch ein wirtschaftliches Interesse an einer definierten Wegwahl. Die oft gehörte Behauptung, eine E-Mail fände auch bei Ausfall von Internetverbindungen über beliebige Umwege ihr Ziel, ist daher nicht richtig. Auf Ebene des Transportvorgangs (Bit-Ebene) können von allen theoretisch möglichen redundanten Wegen nur die benutzt werden, die zwischen den Internet Providern vertraglich vereinbart wurden. Auf Dienste-Ebene des Transportvorgangs existieren neben Absender- und Empfänger-Endgerät typischerweise nur die E-Mail-Server (a) und (b) als Stationen.

²⁰ Der Internetzugangsprovider (auch Access-Provider) bietet den Zugang zum Internet an (z.B. über einen DSL-Anschluss).

²¹ Der E-Mail-Provider betreibt sämtliche technische Einrichtungen zum Betrieb des E-Mail-Dienstes, also mindestens einen an das Internet angeschlossenen E-Mail-Server.

²² Die größten Provider, welche keine Endkunden haben, sondern nur Daten über ihre globalen Netzwerke befördern, bilden das Rückgrat des Internet und werden Tier-1-Provider genannt. Tier-2-Provider bilden mit ihren Netzen die Vermittlung zwischen Tier-1- und Tier-3-Providern, wobei letztere die Internetzugangsprovider sind.

²³ Ob die unterschiedlichen Funktionen auch von unterschiedlichen Anbietern erfüllt werden, ist dabei unerheblich. Sofern ein Anbieter mehrere Funktionen erfüllt, hat dies auch Auswirkungen der auf die auf ihn anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen.

²⁴ § 1 Abs. 1 TMG.

²⁵ Ohne DNS wäre das Aufrufen von Webseiten - der meistgenutzte Internet-Dienst - nicht möglich.

²⁶ Der Unterscheidungsgrund liegt im „ganz oder überwiegend“ (§ 3 Nr. 24 TKG) zum exklusiven „ganz“ (§ 1 Abs. 1 TMG). Damit fallen die Dienste, die überwiegend „in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen“, unter das TKG und das TMG.

²⁷ Das Dienste unter beide Gesetze fallen können, wird an § 1 Abs. 3 TMG deutlich.

²⁸ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung von Vorschriften über bestimmte elektronische Informations- und Kommunikationsdienste (Elektronischer-Geschäftsverkehr-Vereinheitlichungsgesetz – ElGVG), BT-Drucksache 16/3078, S. 13.

²⁹ Nach § 6 TKG muss der E-Mail-Provider die Erbringung seiner Dienste der Bundesnetzagentur - die hierüber ein öffentliches Verzeichnis führt - schriftlich anzeigen.

³⁰ § 88 Abs. 1 Satz 1 TKG.

³¹ § 88 Abs. 1 Satz 2 TKG.

Fernmeldegeheimnisses nach Art 10 GG endet, sobald die E-Mail beim Empfänger angekommen und damit der E-Mail-Transport beendet ist³².

IV Rechtliche Regelungen zur automatisierten E-Mail-Bearbeitung

Beim E-Mail-Empfänger kommt es typischerweise zu einer automatisierten E-Mail-Bearbeitung. Beispiele dafür sind nicht nur die automatisierte E-Mail-Archivierung, sondern, da eine Vielzahl der E-Mails Spam ist oder Schadsoftware enthalten kann, hat der Empfänger in jedem Falle ein Interesse, E-Mails automatisiert zu filtern. Zum einen aus Gründen der Datensicherheit und zum anderen, da die händische Bearbeitung zu zeitaufwändig und zu personalintensiv wäre. Im Eigeninteresse wird deshalb jede Organisation die E-Mails empfängt Programme zur automatisierten Filterung von Spam oder Schadsoftware einsetzen. Diese Aufgabe der E-Mail-Filterung kann auch ein E-Mail-Provider übernehmen. Die Aufgabe ist kein Dienst im Sinne des TMG, denn sie ist weder Informations- noch Kommunikationsdienst. Sie ist auch kein Zusatznutzen im Sinne des § 3 Nr. 5 TKG, da die Filterung nicht "die Erhebung und Verwendung von Verkehrsdaten oder Standortdaten in einem Maße erfordert, das über das für die Übermittlung einer Nachricht oder die Entgeltabrechnung dieses Vorganges erforderliche Maß hinausgeht"³³. Wird die E-Mail-Filterung vom E-Mail-Provider realisiert, so benötigt dieser vom Empfänger der E-Mail eine Erlaubnis hierzu, da er ansonsten gegen das Fernmeldegeheimnis verstoßen würde³⁴. Je nach eingesetztem Verfahren der E-Mail-Filterung werden unterschiedliche personenbezogene Daten verarbeitet³⁵. Bereichsspezifisch ist das entsprechende Datenschutzgesetz des Bundeslandes. Wird die Aufgabe der E-Mail-Filterung dem E-Mail-Provider übertragen, so handelt es sich um Auftragsdatenverarbeitung³⁶. Der mit der Auftragsdatenverarbeitung eingekauften gewünschten technischen Kompetenz stehen die besondere Sorgfaltspflicht des Auftraggebers bei der Auswahl des Auftragnehmers³⁷ und die zu erfüllenden Kontroll³⁸- und Protokollierungspflichten gegenüber³⁹. Die zur E-Mail-Filterung verwendeten Programme unterliegen der Vorabkontrolle⁴⁰, denn sie enthalten besondere Risiken für die Rechte der E-Mail-Absender und -Empfänger. Die Risiken ergeben sich bereits aus den möglichen Konfigurationseinstellungen gängiger E-Mail-Filterprogramme⁴¹. E-Mail-Filterung lässt sich als abgeschlossenes Verfahren oder aber als Teil eines umfassenderen Verfahrens - z.B. des Internetzugangs - verstehen⁴². Verfahren, die zum Gegenstand die

³² Vgl. BVerfG, 02.03.2006 - 2 BvR 2099/04.

³³ Bei der Filterung kommt es regelmäßig auf den Inhalt (Inhaltsdaten) der E-Mail an. Zwar werden bei manchen Verfahren auch die Verkehrsdaten verwendet (IP-Adressen), jedoch liegen diese in den Kopfzeilen der E-Mail bereits vor, so dass diese Daten nicht - im Sinne des Gesetzes - zusätzlich erhoben werden müssen.

³⁴ § 88 Abs. 3 TKG.

³⁵ Die personenbezogenen Daten sind der E-Mail-Inhalt, die E-Mail-Adressen, der Zeitstempel der E-Mail-Erstellung und des Versandes, der E-Mail-Provider des Absenders, die IP-Adresse des Absenders und eventuell weitere Informationen der E-Mail-Kopfzeilen.

³⁶ In Abgrenzung zur Funktionsübertragung behält der Auftraggeber die Kontrolle über eingesetzte Verfahren und bleibt Herr der Daten. Würde die E-Mail-Filterung in Form einer Funktionsübertragung ausgeführt, könnte der Auftragnehmer größtenteils selbst entscheiden, welche E-Mails er nach welchen Kriterien filtert und das kann nicht im Sinne des Auftraggebers sein kann, so dass - allein aus diesem Grunde - in der Praxis nur die Auftragsdatenverarbeitung bei der E-Mail-Filterung zum Einsatz kommt.

³⁷ Anstelle aller: § 4 Abs 2 LDatG. Vgl. auch IT-Gundschutz-Kataloge, Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, M 2.123.

³⁸ Ein Grund der externen Beauftragung ist häufig das fehlende Fachwissen innerhalb der Organisation und inwieweit diese dann ihren Kontrollpflichten ohne weitere externe Hilfe hinreichend nachkommen kann, ist zu klären.

³⁹ Anstelle aller: § 4 LDatG.

⁴⁰ Anstelle aller: § 9 Abs. 5 LDatG.

⁴¹ Die Konfigurationseinstellungen aller E-Mail-Filter lassen die Weiterleitung von E-Mails - insbesondere im Fehlerfall (z. B. Tippfehler in der E-Mail-Adresse) - auch an Nicht-Adressaten zu. Ferner wird die E-Mail zur Bearbeitung auf dem E-Mail-Server über einen Zeitraum gespeichert und könnte innerhalb diesem unbefugt gelesen werden. Nicht nur an das Gesundheitsamt oder das Sozialamt gerichtete E-Mails können besondere Arten personenbezogener Daten enthalten. Bei allen Verfahren der auf den Inhalt einer E-Mail gerichteten Filterung, findet mithilfe heuristischer oder statischer Verfahren eine automatisierte Bewertung des E-Mail-Inhalts statt (vgl.: Sichere Nutzung von E-Mail (ISi-Mail-Client), BSI-Studie zur Internet-Sicherheit (ISi-S), Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik). Bei nicht inhaltsbezogener Filterung kann das personenbezogene Datum IP-Adresse des E-Mail-Absenders als Kriterium für eine Filterung dienen und wird - je nach eingesetztem Filterverfahren - auch an zentrale Datenbanken in Drittstaaten übermittelt. Die Vorabkontrolle muss deshalb Einfluss auf Konfigurationsrichtlinien nehmen.

⁴² Die Festlegung des Umfangs eines Verfahrens steht der datenverarbeitenden Stelle frei.

automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten haben, sind in ein Verzeichnisse aufzunehmen⁴³ und mit mindestens den gesetzlich vorgegebenen Kriterien zu beschreiben⁴⁴. Das Verzeichnisse gibt dem behördlichen Datenschutzbeauftragten, der für die Datenverarbeitung verantwortlichen Stelle und dem Landesbeauftragten für den Datenschutz einen Überblick über Art und Umfang der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten. Es dient ferner zur Wahrung der Rechte des Betroffenen⁴⁵, dem ein Einsichtsrecht⁴⁶ zusteht. Die Landesdatenschutzgesetze definieren den Begriff des Verfahrens nicht. Es dient einer Beschreibungsvereinfachung, denn es sollen nicht einzelne Verarbeitungsschritte, sondern die einem Verwaltungszweck dienende Summe von Verarbeitungsschritten in einem Verfahren zusammengefasst beschrieben werden. Nach einigen Landesdatenschutzgesetzen müssen keine Verfahrensbeschreibungen erstellt werden, für Verfahren, „deren einziger Zweck das Führen eines Registers ist, das zur Information der Öffentlichkeit bestimmt ist und allen Personen, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können, zur Einsichtnahme offen steht“⁴⁷, für Verfahren, die nur kurzfristig zum Einsatz kommen⁴⁸ und für Verfahren, die allgemeinen Verwaltungszwecken⁴⁹ dienen. Welche Verfahren allgemeinen Verwaltungszwecken zuzuordnen sind, ist in keinem Landesdatenschutzgesetz abschließend, jedoch in Beispielen, zu finden. Demnach sind es Verfahren der Textverarbeitung⁵⁰, der Vorgangsverwaltung⁵¹, der Führung von Adress-, Telefon- und vergleichbaren Verzeichnissen⁵². Dieses Ausnahmekriterium lässt sich auf alle Bürokommunikationsprogramme anwenden, zu denen auch die Client-Software zur Anzeige der E-Mail beim Empfänger gehört. Es ist jedoch an den allgemeinen Verwaltungszweck gebunden und greift demnach nicht bei nicht allgemeinen Verwaltungszwecken⁵³. Die E-Mail-Filterung ist eine Aufgabe, die organisatorisch einer EDV-Abteilung zuzuordnen ist. Sie dient keinem allgemeinen, sondern einem konkreten, an zentraler Stelle ausgeführten Zweck, nämlich die E-Mails von Spam und Schadsoftware zu filtern. Für die E-Mail-Filterung ist daher eine Verfahrensbeschreibung zu erstellen. Gleiches gilt für Verfahren der zentralen E-Mail-Archivierung.

V E-Mail-Anbindung deutscher Großstadtverwaltungen

Die Landesbeauftragten für den Datenschutz und das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik bieten eine Vielzahl von Informationen zum Thema E-Mail an: von der Auswahl des E-Mail-Providers über Empfehlungen zur Hard- und Software, organisatorischen Maßnahmen und datenschutzrechtlichen Hilfestellungen⁵⁴. Auch für Aufbau und Betrieb einer virtuelle Poststelle⁵⁵ existieren umfangreiche Hilfestellungen⁵⁶. Dass Großstadtverwaltungen⁵⁷ im Vergleich zu anderen Städten ein erhöhtes E-Mail-

⁴³ Anstelle aller: § 10 Abs. 2 LDatG.

⁴⁴ Ebenda.

⁴⁵ Der Betroffene ist der Absender ebenso wie der Empfänger der E-Mail.

⁴⁶ Anstelle aller: § 6 Abs. 1 Nr. 2 LDatG.

⁴⁷ § 11 Abs. 3. LDSG BaWü., Art 28 Abs. 1 Nr. 3 BayDSG, § 8 Abs. 5 Nr. 1 BbgDSG, § 9 Abs. 2 Nr. 1 HmbDSG, § 8 Satz 2 NDSG, § 10 Abs. 3 LDatG, § 10 Abs. 5 Nr. 1 SächsDSG, §14 Abs. 4 Nr. 1 DSG-LSA, § 7 Abs. 2 LDSG SH, § 10 Abs. 4 ThürDSG.

⁴⁸ § 19 Abs. 3 BlnDSG, § 8 Abs. 5 Nr. 2 BbgDSG, § 8 Satz 2 NDSG, § 10 Abs. 3 LDatG.

⁴⁹ § 11 Abs. 3 LDSG BaWü, § 9 Abs. 2 Nr. 2 HmbDSG, § 10 Abs. 3 LDatG, § 10 Abs. 5 Nr. 2 SächsDSG, §14 Abs. 4 Nr. 2 DSG-LSA.

⁵⁰ § 11 Abs. 3. LDSG BaWü, Art 28 Abs. 1 Nr. 1 BayDSG, § 8 Abs. 5 Nr. 3 BbgDSG, § 9 Abs. 2 Nr. 2 HmbDSG, § 10 Abs. 3 LDatG, § 10 Abs. 5 Nr. 2 SächsDSG, §14 Abs. 4 Nr. 2 DSG-LSA.

⁵¹ Art 28 Abs. 1 Nr. 1 BayDSG, § 8 Abs. 5 Nr. 6 BbgDSG, § 9 Abs. 2 Nr. 2 HmbDSG.

⁵² Art 28 Abs. 1 Nr. 1 BayDSG, § 8 Abs. 5 Nr. 9 BbgDSG, § 9 Abs. 2 Nr. 2 HmbDSG, § 10 Abs. 5 Nr. 2 SächsDSG, §14 Abs. 4 Nr. 2 DSG-LSA.

⁵³ Wird mit der Textverarbeitung regelmäßig wiederkehrend ein Serienbrief erstellt und mit diesem z. B. eine Adressenliste verknüpft oder wird regelmäßig wiederkehrend mit einem Tabellenkalkulationsprogramm eine Liste mit personenbezogenen Daten verarbeitet oder wird mithilfe eines E-Mail-Clients regelmäßig ein Newsletter an E-Mail-Adressen versendet, so handelt es sich um eine Verarbeitung personenbezogener Daten für einem bestimmten Verwaltungszweck und eine Verfahrensbeschreibung ist zu erstellen.

⁵⁴ Neben vielen Informationen auf den Webseiten der LfD, sei hier auch auf die IT-Grundschutzkataloge des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) verwiesen, welche auf dessen Website frei zugänglich sind.

⁵⁵ Als Komponente der eGovernment-Anwendungen ermöglicht sie das Senden und Empfangen von signierter und verschlüsselter E-Mail.

⁵⁶ LfD Niedersachsen in Zusammenarbeit mit dem BSI, Die Virtuelle Poststelle im datenschutzgerechten Einsatz, Landesbeauftragter für den Datenschutz Niedersachsen, 2004.

⁵⁷ Laut dem Statischen Bundesamt gab es in der Bundesrepublik Deutschland Ende 2010 80 Großstädte, d. h. Städte mit mindestens 100.000 Einwohnern. Deren Großstadtverwaltungen wurden gegen Ende 2011 betrachtet.

Aufkommen und gleichzeitig über die organisatorischen und finanziellen Mittel verfügen, auch die damit verbundenen datenschutzrechtlichen Regelungen umzusetzen, wurde unterstellt. Das alle Großstadtverwaltungen Programme zur E-Mail-Filterung einsetzen oder in Form einer Auftragsdatenverarbeitung einsetzen lassen, wurde ebenfalls unterstellt. In mindestens 40 von 80 Großstadtverwaltungen wird die E-Mail von einem E-Mail-Provider und nicht direkt von der Großstadtverwaltung angenommen⁵⁸. In fünf Fällen ist der E-Mail-Provider nicht seiner Meldepflicht nach § 6 TKG nachgekommen⁵⁹. Die behördlichen Datenschutzbeauftragten aller 80 Großstadtverwaltungen⁶⁰ wurden angeschrieben⁶¹ und um die Verfahrensbeschreibung zur E-Mail-Kommunikation gebeten. Auf die Anfrage reagierten 35 nicht, weitere drei verweigerten die Auskunft, zwei gaben an, dass die Verfahrensbeschreibung derzeit überarbeitet werden würde⁶² und einer ermöglichte nur eine Einsicht vor Ort. Auskunft auf die Anfrage gaben demnach 40 Großstadtverwaltungen⁶³. Keine Verfahrensbeschreibung zu besitzen gaben von diesen 31 an. Davon begründeten 19 das Fehlen einer Verfahrensbeschreibung mit dem in einigen Landesdatenschutzgesetzen enthaltenen Ausnahmekriterium des allgemeinen Verwaltungszwecks⁶⁴. Dass eine Dienstanweisung für den E-Mail-Umgang die Verfahrensbeschreibung ersetzen würde, wurde von weiteren vier Datenschutzbeauftragten angeführt. Eine Verfahrensbeschreibung legten Datenschutzbeauftragte von neun Großstadtverwaltungen vor. Da der Umfang der beschriebenen Verfahren bei allen neun Verfahrensbeschreibungen unterschiedlich war, können diese nicht direkt, wohl aber im Hinblick auf die zu dokumentierenden Angaben⁶⁵ verglichen werden. Alle Verfahrensbeschreibungen enthielten Name und Anschrift der datenverarbeitenden Stelle sowie eine Aufzählung der von der Datenverarbeitung betroffenen personenbezogenen Daten. Jeweils sechs Verfahrensbeschreibungen enthielten ausreichende Angaben zu Löschrufen und einer Rechtsgrundlage⁶⁶. Zum Kreis der von der Datenverarbeitung Betroffenen wurden in fünf Verfahrensbeschreibungen nur die Mitarbeiter der entsprechenden Großstadtverwaltung - und nicht auch die E-Mail-Kommunikationspartner sowie eventuell weitere aus dem E-Mail-Inhalt zu entnehmende - gezählt. In keinem Fall wurde eine Auftragsdatenverarbeitung erwähnt⁶⁷. In nur einer Verfahrensbeschreibung wurde eine E-Mail-Filterung erwähnt. In keiner Verfahrensbeschreibung wurde eine E-Mail-Archivierung erwähnt. Nur eine Großstadtverwaltung erfüllte alle überprüften Kriterien der Verfahrensbeschreibung.

V Fazit

Für die automatisierte Filterung von E-Mail ist eine Verfahrensbeschreibung im Sinne der Landesdatenschutzgesetze vorzuhalten und jederman auf Nachfrage zugänglich zu machen. Dass auf diese Nachfrage 50% der 80 Großstadtverwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland nicht reagieren oder die Auskunft danach verweigern, ist ebenso bemerkenswert, wie die Tatsache, dass nur 11% eine entsprechende Verfahrensbeschreibung führen. Die behördlichen Datenschutzbeauftragten sind hier gefordert.

Zitierweise dieser Quelle:

Starke, Gerolf: Rechtliche und organisatorische Anmerkungen zum externen E-Mail-Verkehr am Beispiel deutscher Großstadtverwaltungen (2012), URL: <http://www.ibs.de/quellen/studie2012.pdf> (Stand: 08.02.2012).

⁵⁸ Ergebnis eigener Untersuchungen.

⁵⁹ Darunter eine überregionale Tageszeitung, die alle für eine Großstadtverwaltung bestimmte E-Mails annimmt.

⁶⁰ Die meisten Datenschutzbeauftragten fanden sich namentlich auf der Webseite der entsprechenden Stadtverwaltung, die übrigen konnten über die entsprechende Telefonzentrale erfragt werden. Bis auf eine Ausnahme hatten alle Großstadtverwaltungen einen Datenschutzbeauftragten bestellt. Die Ausnahme berief sich auf den Konjunktiv des § 10 Abs. 1 LDSG BaWü: "Öffentliche Stellen können einen behördlichen Datenschutzbeauftragten bestellen" und hatte demnach keinen Datenschutzbeauftragten bestellt.

⁶¹ Die Anfrage erfolgte per Fax im September 2011.

⁶² Auch vier Monate später wurde in beiden Fällen die Verfahrensbeschreibung noch nicht vorgelegt.

⁶³ In Bezug auf die Bundesländer gab es keine statistisch signifikante Nord-Süd- oder Ost-West-Korrelation.

⁶⁴ Vgl. Abschnitt IV. Sieben der 19 Datenschutzbeauftragten der Großstadtverwaltungen verwiesen auf eine existierende Dienstanweisung für den E-Mail-Umgang.

⁶⁵ Überprüft wurden nur Angaben zum Namen und Anschrift der datenverarbeitenden Stelle, zum Kreis der von der Datenverarbeitung Betroffenen, zu den betroffenen personenbezogenen Daten, zur Rechtsgrundlage und zu Löschrufen im Hinblick darauf, dass entsprechende Angaben vorhanden waren. Die Richtigkeit der Angaben wurde nicht überprüft.

⁶⁶ Als nicht ausreichend wurden fehlende oder unspezifische Angaben im Sinne von "entsprechend der gesetzlichen Bestimmung" angesehen.

⁶⁷ Bei Zweien der neun Großstadtverwaltung nimmt die externe E-Mail ein E-Mail-Provider an.