

# Neue Verwaltungsstrukturen durch mobile Verwaltungsdienste: Mobiler Informationsaustausch und Gewaltenteilung

Michael Knopp

Projektgruppe verfassungsverträgliche Technikgestaltung - provet

Universität Kassel

Wilhelmshöher Allee 64-66

34109 Kassel

michaelknopp@uni-kassel.de

**Abstract:** Mobile Verwaltungsdienste sind Teil eines tiefen Umbruchs in der öffentlichen Verwaltung. Durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien schwinden Sachzwänge für die Arbeitsweise und Struktur der Verwaltung, so dass die Verwaltung ihr Auftreten stärker an den Bedürfnissen des Bürgers ausrichten kann. Die Einrichtung einheitlicher Front-Offices, auch mobiler Verwaltungsmitarbeiter, wird zu dieser Entwicklung gehören. Die neuen Front-Office Strukturen können allerdings in Konflikt mit vielen Rechtsgütern geraten, die für die Verwaltung als maßgeblich gelten, so vor allem mit der Gewaltentrennung innerhalb der Verwaltung.

## 1. Einleitung

Die öffentliche Verwaltung befindet sich derzeit in einem zwar langsamen, aber tiefen Umbruch. Waren bislang für die Behördenorganisation und den Außenauftritt verwaltungsbezogene Anforderungen und Zweckerwägungen maßgeblich, so setzt inzwischen eine Neuorientierung auf die Zweckmäßigkeit für den Bürger und die Unternehmen ein. E-Government-Portale, Bürgerämter und die Ausrichtung nach Lebenslagenkonzepten sind äußere Erscheinungsmerkmale dieses Umbruchs. Im Hintergrund stehen neben einer gewachsenen Dienstleistungsorientierung vor allem die immer noch wachsenden technischen Potentiale der Informations- und Kommunikationstechnik, die einen Sachzwang für die Verwaltungsorganisation und für Verfahrensweisen nach dem anderen wegfallen lassen. Durch die Digitalisierung der Informationen und der Verfahren sowie durch die Vernetzung der Arbeitsplätze und Verwaltungsstellen wird die papierbedingte Ortsbindung aufgehoben. Die Vorgangsdaten sind gleichzeitig verfügbar und können zeitunabhängig übermittelt werden. Hierdurch wachsen bislang unterbrochene Arbeitsschritte zusammen und räumliche Distanzen sind für den Informationsfluss nicht mehr entscheidend. Mit einer

neuen Aufgabenverteilung nach Front- und Back-Office Strukturen zeichnet sich zudem ein grundlegender Organisationswandel ab.<sup>1</sup>

Dieser Wegfall technischer Handlungsgrenzen führt in der bisher weitesten Ausprägung auch zur Mobilisierung der Verwaltung.<sup>2</sup> Ob bisherige Außendienstmitarbeiter wie Mitarbeiter des Arbeitsschutzes und der Gewerbeaufsicht durch mobile Informations- und Kommunikationstechnik unterstützt werden oder ob geeignete Verwaltungsdienstleistungen bei Bedarf auch vor Ort beim Bürger erbracht werden, dem vernetzten Verwaltungsmitarbeiter werden alle Möglichkeiten seines stationären Arbeitsplatzes auch mobil zur Verfügung stehen. Wird zudem die Orientierung des Leistungsangebotes an den situativen Bedürfnissen des Bürgers statt an verwaltungsinternen Kompetenzen auch hier fortgeführt, so übernimmt der mobile Verwaltungsmitarbeiter die Funktionen eines mobilen Front-Offices.<sup>3</sup> Neue Front- und Back-Office-Strukturen können hier wohl am stärksten ausgenutzt werden. Der Zugriff auf Daten verschiedener Verwaltungsstellen, das Ermitteln von tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen für verschiedene Verwaltungsstellen, das Auftreten und Handeln für verschiedene Stellen sowie die besonderen Bedingungen vor Ort erzeugen jedoch eine Reihe von Spannungsverhältnissen mit datenschutzrechtlichen und rechtsstaatlichen Anforderungen an die Verwaltung.

## 2. Ein Beispiel mobiler Verwaltung

Ein mobiles Verwaltungshandeln könnte in der Zukunft etwa so aussehen: Ein Mitarbeiter der Verwaltung, hier des Jugendamtes, sucht auf Ersuchen einen Jugendlichen auf, der aufgrund von Schwierigkeiten sozialer Art umfassender Hilfe bedarf. Im Gespräch mit dem Jugendlichen in dessen Umfeld erstellt der Mitarbeiter ein Gesamtbild der Problemlage und erforscht die Ursachen der Probleme. Zu den erst vor Ort im Gespräch erfassten Problemkreisen holt er weitere Informationen anderer Stellen, etwa von Schulen, der Agentur für Arbeit, Sozialleistungsträgern oder der Justizbehörden ein.<sup>4</sup> Dazu bedient er sich eines mobilen Endgeräts, z.B. eines Notebooks oder Tablet-PCs, das es ihm ermöglicht, drahtlos Einblick in die dortigen elektronischen

---

<sup>1</sup> Ein Front-Office bezeichnet hier eine für den Außenkontakt zuständige Stelle. Die zugehörigen Back-Offices dagegen befassen sich mit der weiteren Vorgangsabwicklung im Hintergrund. M. w. N. dazu Hensen/Schulz, Aktuelle Rahmenbedingungen der Back Office-Organisation, VM 05, 7.

<sup>2</sup> S. hierzu näher Roßnagel/Knopp, Mobilisierte Verwaltung: Perspektiven und rechtlicher Gestaltungsbedarf, DÖV 2006, i.E.

<sup>3</sup> Zu dieser Zukunftsaussicht, wenn auch nur andeutungsweise auf mobile Dienste bezogen Lenk, in: Möller/Zezschwitz, Verwaltung im Zeitalter des Internet, 2002, 71 ff. Mit den übergreifenden Auskunftsstellen der Sozialversicherungen (§ 15 SGB I) bestehen auch bereits gesetzliche Ansätze für solche Front- und Back-Office-Konzepte, s. z.B. Kirchhoff, Die Einrichtung von Bürgerämtern in Gemeinden und Kreisen, 1998, 10.

<sup>4</sup> Die Zusammenarbeit und Koordinierung ist durch § 13 SGB VIII (Zusammenarbeit mit Schulverwaltung, Bundesanstalt für Arbeit und Trägern von Ausbildungs- und Beschäftigungsangeboten im Rahmen der Jugendsozialarbeit) und § 81 SGB VIII gesetzlich vorgesehen. Damit ist jedoch noch keine gesetzliche Legitimation zum Datenaustausch verbunden, im Gegenteil gelten auch für die Erhebung von Sozialdaten bei anderen Stellen die allgemeinen datenschutzrechtlichen Prinzipien, spezialgesetzlich für die Jugendhilfe in § 62 ff. SGB VIII geregelt. Auch ist ein Handeln im Auftrag durch andere Leistungsträger für die Bereiche der Sozial- und Jugendhilfe derzeit durch § 88 Abs. 1 SGB X ausgeschlossen.

Akten zu nehmen. Anhand des gewonnenen Überblicks erarbeitet er gemeinsam mit der Familie oder dem Jugendlichen alleine ein Maßnahmenkonzept, in dem er gleich vor Ort entsprechende Leistungen privater Hilfsorganisationen vermittelt oder den Bedarf für staatliche Sozialleistungen ermittelt, Anträge anregt und ausfüllt sowie teilweise auch gleich abschließend bearbeitet.<sup>5</sup> In diese Maßnahmen sind jedoch eine Reihe weiterer Stellen eingebunden. Die Vermittlung von Hilfsangeboten bedarf beispielsweise der Abstimmung mit den betroffenen Organisationen, die automatisiert durch mobile Datenübertragung, etwa durch Buchungssysteme, erfolgen kann. Die Bedarfsermittlung und Leistungsberechnung kann ebenfalls durch entsprechend gestaltete Fachanwendungen nach Angabe der entsprechenden Parameter automatisiert durchgeführt werden. Für ein umfassendes Maßnahmenkonzept werden außerdem häufig verschiedene staatliche Leistungsträger oder Stellen zusammenwirken müssen. Für Leistungen der Vermittlung oder Eingliederung in Arbeit (§§ 3 Abs. 2, 14 ff SGB II) sind etwa die Arbeitsagenturen vorrangig zuständig.<sup>6</sup> Durch mobilen elektronischen Zugriff auf deren Systeme kann der mobile Verwaltungsmitarbeiter deren Leistungen gleich in ein Maßnahmenkonzept integrieren. Er übernimmt so eine integrierende und koordinierende Rolle. Er erfasst vor Ort die Lage, analysiert sie und setzt die notwendigen Maßnahmen in Gang, die aus ganz verschiedenen Richtungen kommen können. Dabei sammelt er die für die jeweiligen Stellen notwendigen Daten und gibt sie vor Ort elektronisch weiter. Auch erforderliche Beurteilungen kann er sogleich vornehmen und unmittelbar weitergeben. Damit erhält der Jugendliche Unterstützung aus einer Hand, die Maßnahmen werden individueller und ganzheitlicher. Die Verwaltung profitiert von der Medienbruchfreiheit und der genaueren Einschätzung der Lage vor Ort durch einen einzigen Mitarbeiter, die Fehler zu vermeiden helfen kann. In der Struktur des SGB VIII ist eine solche koordinierende Rolle der Jugendämter bereits angelegt.<sup>7</sup> Eine umfassende Betreuung, wie hier entworfen, durch mobile Verwaltungsmitarbeiter ist allerdings noch ein Zukunftsszenario. Um möglichst weitgehend bereits vor Ort abschließend handeln zu können, bedarf es eines umfassenden Datenaustausches, der überwiegend automatisiert erfolgen muss, da er nur so zeitunabhängig möglich bleibt. Bei all diesen Prozessen helfen dem Verwaltungsmitarbeiter ein mobiles Endgerät mit entsprechenden Kommunikationsmöglichkeiten und auf die mobile sowie situationsgerechte Benutzung zugeschnittene Verwaltungsanwendungen, die ihm alle Möglichkeiten eines stationären Arbeitsplatzes wie in seiner Behörde eröffnen und Unterstützung für die Tätigkeit gewähren.

Mobile Verwaltungsmitarbeiter in der Jugendhilfe sind dabei nur ein Beispiel einer geeigneten Verwaltungsaufgabe. Genauso käme die Unterstützung bei Subventionsanträgen im Agrarbereich in Betracht oder die Gründungsförderung bei Kleinunternehmen. Beispiele solcher Verwaltungsaufgaben finden sich vor allem in der

---

<sup>5</sup> Insoweit entspricht das Konzept dieses Szenarios auch den Ansätzen des so genannten Case-Managements (Fallmanagements), das in der Sozialverwaltung und auch in der Jugendhilfe Einzug hält. Einen Überblick bietet hierzu die Seite <http://www.case-management.de>.

<sup>6</sup> Münder, Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder und Jugendhilfe, 2006, § 10 Rn. 33.

<sup>7</sup> Beispielsweise für die Leistungsplanung §§ 80 ff SGB VIII, für die Jugendsozialarbeit individueller § 13 Abs. 4 SGB VIII.

Leistungsverwaltung, in der der persönliche Kontakt Bedeutung hat sowie ein hoher Beratungs- und Informationsbedarf besteht. In den Anwendungsgebieten mobiler Verwaltungsdienstleistungen berührt der betroffene Lebenssachverhalt häufig mehrere Sachgebiete oder Verwaltungskompetenzen. Die Probleme sind individuell verschieden, die Sachverhalte und Aufgaben sind komplex. Daher besteht Koordinierungsbedarf und individuelles Handeln ist gefragt, die Entscheidungen sind überwiegend Ermessensentscheidungen.

Gerade anhand des gewählten Beispiels wird deutlich, dass für derartig strukturierte Verwaltungsdienste personenbezogene und teilweise sehr sensitive Daten zwischen verschiedenen Stellen ausgetauscht werden müssen. Dem mobilen Verwaltungsbeamten müssen zudem sehr weitgehende Zugriffsbefugnisse eingeräumt werden, die Risiken eröffnen. Auf der anderen Seite steht als Gewinn eine bürgernahe, individuell und persönlich handelnde, beratende Verwaltung, die dem Bürger kooperativ gegenüber tritt. Für die Verwaltung läge ein weiterer Gewinn außerdem in einem gezielteren Mitteleinsatz und einem schnelleren, wesentlich effektiveren Handeln.

### **3. Rechtliche Probleme**

In dem angeführten Beispiel haben sich die zentralen rechtlichen Probleme bereits angedeutet. Der mobile Verwaltungsbeamte soll gegebenenfalls für verschiedene Stellen handeln und sogar entscheiden, außerdem soll er auf die Informationen oder Vorgänge verschiedener Stellen Zugriff nehmen können. Voraussetzung hierfür ist eine umfassende informationstechnische Vernetzung. Diese Vorstellungen kollidieren mit dem Schutz der informationellen Selbstbestimmung und mit den rechtsstaatlichen Geboten der Verantwortungsklarheit sowie der Anforderung einer Gewaltenteilung auch innerhalb der Verwaltung. Hiermit müssen sie vor einer Realisierung in Einklang gebracht werden.

#### **3.1 Gewaltenteilung in der Verwaltung und informationelle Selbstbestimmung**

Die Übertragung des Prinzips der Gewaltenteilung auf die Verwaltung erfolgte in den 50er Jahren wesentlich durch Forsthoff und wurde seither fortentwickelt.<sup>8</sup> Ziel der Gewaltenteilung ist hier zum einen die arbeitsteilige, funktionsgerechte und verantwortungsklare Verwaltung, zum anderen die Sicherung individueller Freiheit durch die Aufgliederung der staatlichen Machtfülle.<sup>9</sup> Letztere Schutzrichtung wurde mit dem Schutz der informationellen Selbstbestimmung verquickt,<sup>10</sup> so dass die beiden

---

<sup>8</sup> Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 1950; Schlink, Die Amtshilfe, 1982, 12.

<sup>9</sup> Schlink, Die Amtshilfe, 1982, 17

<sup>10</sup> BVerfGE 65, 1 (68f.).

Fundamente des Gewaltenteilungsansatzes für die Verwaltung kaum noch zu trennen sind.<sup>11</sup>

. Bereits in dem für die informationelle Selbstbestimmung grundlegenden Volkszählungsurteil und der zugehörigen Literatur wurde zum Schutz des Bürgers gefordert, über die Zweckbindung personenbezogener Daten deren Verarbeitung auf die funktional zuständigen Stellen zu beschränken.<sup>12</sup> Der Betroffene soll wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß.<sup>13</sup> Für diese Form des systematischen Schutzes wurde der Begriff der informationellen Gewaltenteilung geprägt, der jedoch eine funktional aufgegliederte Verwaltungsorganisation bereits voraussetzt. Die Ausprägungen der informationellen Selbstbestimmung sind in den einschlägigen gesetzlichen Regelungen enthalten, in dem Bundesdatenschutzgesetz, den Landesdatenschutzgesetzen und bezogen auf das obige Beispiel im Zehnten Sozialgesetzbuch sowie in den speziellen Vorschriften der §§ 61 ff. SGB VIII.

Das oben geschilderte Konzept eines Verwaltungsmitarbeiters, der für verschiedene Stellen handelt, trifft bereits im geltenden Verwaltungsorganisationsrecht auf erhebliche Hindernisse.<sup>14</sup> Das Konzept kollidiert mit der bestehenden Zuständigkeitsordnung vor allem dann, wenn der mobile Verwaltungsmitarbeiter von verschiedenen Behörden mit Entscheidungsmacht ausgestattet werden soll.<sup>15</sup> Mit Blick auf die oben dargestellten Gründe und Ziele der Gewaltenteilung innerhalb der Verwaltung sollte jedoch die grundsätzliche Unterteilung der Verwaltung nach Aufgaben nicht in Frage gestellt werden. Die Letztverantwortung und Kontrolle sollte bei der jeweiligen Fachbehörde verbleiben genauso wie die aufgabengebundene Zweckbindung der Datenverarbeitung grundsätzlich erhalten bleiben muss. Auch wenn die Gewaltenteilung letztlich nur ein Mittel zur Realisierung der Macht- oder Informationsbegrenzung ist, ist bislang doch kein anderes Instrument in Sicht, das die Gewaltenteilung vollwertig ersetzen könnte. Um jedoch die übergreifenden Kompetenzen mobiler Verwaltungsmitarbeiter für einen bestimmten Lebens- oder Aufgabenbereich einzurichten, sind umfassende organisationsrechtliche Gesetzesänderungen notwendig, die auch das Verhältnis der mobilen Verwaltung zu der Fachverwaltung umfassen müssen. Im oben geschilderten Beispiel werden in der Person des mobilen Verwaltungsmitarbeiters Zuständigkeitsgrenzen und damit Konkretisierungen der Gewaltenteilung durchbrochen. Dies kann die Verwaltung zum einen nicht eigenständig umsetzen, zum anderen ist bei entsprechenden Rechtsänderungen darauf zu achten, dass die Durchbrechungen anderweitig kompensiert und begrenzt werden.

---

<sup>11</sup> Bereits Francis Bacon hat den engen Zusammenhang, wenn auch mit anderem Bezug, durch den Ausspruch „Wissen ist Macht“ auf eine einprägsame Formel gebracht.

<sup>12</sup> BVerfG 65, 1 (68f.); Podlech, Datenschutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung, 1973, 39f.; Steinmüller, Grundfragen des Datenschutzes, BT-Drs. VI/3826 vom 1.9.1972, 111 ff.; Hoffmann, Zweckbindung als Kernpunkt eines prozeduralen Datenschutzansatzes, 1990, 21 ff.

<sup>13</sup> BVerfG 65, 1 (42f.).

<sup>14</sup> Hierzu findet sich eine umfassende und kritische, allerdings auf Bürgerämter und die Teile einer Gebietskörperschaft begrenzte Darstellung bei Kirchhoff, Die Einrichtung von Bürgerämtern in Gemeinden und Kreisen, 1998, 28f., 41 ff. Dieser schließt jedoch die Aufgabenkonzentration in einer Person kategorisch aus, sobald persönliche Lebensverhältnisse offen gelegt werden (57f.).

<sup>15</sup> Stärker aus der informationellen Sicht Wohlfarth/Eiermann/Ellinghaus, Datenschutz in der Gemeinde, 2004, 40f.

Dabei bestehen drei Möglichkeiten der Organisation: Die mobilen Verwaltungsmitarbeiter können eine eigene Stelle bilden und erhalten eine eigene, untergeordnete Zuständigkeit für den gesamten Aufgabenbereich zugewiesen. Alternativ werden die entsprechenden Fachbehörden zu einer aufgabenübergreifenden Kooperation ermächtigt, in deren Rahmen gemeinsame mobile Verwaltungsmitarbeiter, die ihre Zuständigkeit und eigene Entscheidungsbefugnisse von den einzelnen Fachbehörden ableiten bzw. übertragen bekommen, eingesetzt werden können. Dieser Ansatz könnte entweder durch eine (kumulierte) Organleihe<sup>16</sup> umgesetzt werden oder indem eine Behörde zur federführenden Behörde gemacht wird, die dann den mobilen Verwaltungsmitarbeiter entsendet. Während das Instrument der Federführung in den §§ 15, 19 GGO auf Bundesebene noch Entscheidungen im Einvernehmen voraussetzt, ist es beispielsweise in § 14 Abs. 1 UVPG bereits als Mittel eingesetzt worden, bei dem Zusammenwirken verschiedener Behörden Entscheidungsmacht an eine, die federführende Behörde zu delegieren.<sup>17</sup> Ähnliche Wege um eine gemeinsame Entscheidungsstelle verschiedener Verwaltungsträger zu etablieren geht auch § 44b SGB II, der sich neben der gemeinsamen, entscheidungsbefugten Arbeitsgemeinschaft ebenfalls des Instruments der Federführung bedient.<sup>18</sup>

Die verfassungsrechtlichen Grenzen, auf die diese organisatorischen Veränderungen und die Aufgabenkonzentration stoßen und welche staatlichen Organe zu den notwendigen Änderungen befugt sind, sowie weitere hierdurch aufgeworfene Fragen können in diesem Rahmen nicht ausreichend behandelt werden. Die zentrale Frage wird sein, ob die Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes in einer Person im Verhältnis zu den Schutzgütern der Gewaltenteilung zu rechtfertigen sein wird und ob die Durchbrechung rechtlich und technisch so gestaltet werden kann, dass die aufgezeigten Schutzgüter ungefährdet bleiben.

### 3.2 Datenschutzrecht

Neben den organisationsrechtlichen Fragestellungen stellt sich aber auch die Frage der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit.<sup>19</sup> Bereits bei der Schilderung des Beispiels wurde angedeutet, dass verschiedene sozialrechtliche Datenschutzbestimmungen einem automatisierten Datenaustausch der genannten Stellen entgegenstehen würden. Es ist jedoch auch zu fragen, ob integrative Konzepte wie im Beispiel auf andere Weise mit dem bestehenden Datenschutzrecht vereinbart werden können und wie sich entsprechende Änderungen der Verwaltungsorganisation auf die datenschutzrechtliche Lage auswirken würden.

---

<sup>16</sup> In diesem Fall würde die schwerpunktmäßig betroffene Behörde den Mitarbeiter stellen und ihn als Organ zur Verfügung stellen. Zum Institut der Organleihe Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 510 ff.; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht II, § 86; Schlink, Die Amtshilfe, 1982, 164f.

<sup>17</sup> Erbguth/Schink, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 1996, § 14 Rn. 4.

<sup>18</sup> Hierzu erläuternd Hoehl, Hartz IV – Zentrale Fragen, jurisPR-SozR 14/2005 Anm. 4.

<sup>19</sup> Zur Frage der Datensicherheit in der mobilen Verwaltung siehe den Beitrag von Frankfurth/Knopp, Einfluss von Umgebungsfaktoren, Ergonomie und Systemgestaltung auf den sicheren mobilen Informationszugriff, in demselben Band.

Der Konflikt zwischen informationeller Gewaltenteilung, Zweckbindung und integrativen Verwaltungskonzepten begleitet den Datenschutz von Anfang an. Die Entwicklung des Datenschutzrechts hat sich schließlich gerade vor dem Hintergrund der technischen Möglichkeiten zur einheitlichen Datenverarbeitung vollzogen. Die Behinderung von effizienterem Verwaltungshandeln ist dabei immer wieder beklagt worden.<sup>20</sup> Lösungsvorschläge setzen zum einen bei dem Verständnis der Zweckbindung an.<sup>21</sup> Gerade bei einem subjektiven Verständnis oder einer Auslegung im Interesse des Betroffenen ist aber zu beachten, dass zum einen der Bürger, etwa der Jugendliche, nicht im Voraus wissen kann, zu welchen Zwecken seine Daten benötigt werden könnten. Daher kann er diese Zwecke auch nicht im Voraus bestimmen. Zudem kann der einzelne Bürger nicht entgegen der Rechtsbindung der Verwaltung die Aufgaben und die Zuständigkeit einzelner Verwaltungsstellen verändern. Dies müsste aber beispielsweise der Jugendliche, um einen Mitarbeiter des Jugendamtes zu legitimieren, für eine Agentur für Arbeit Daten zu erheben oder sogar zu verarbeiten. Diese Erwägung steht auch Einwilligungslösungen in der öffentlichen Verwaltung entgegen. Die Verwaltung kann sich nicht durch die Einwilligung des Einzelnen über ihre organisationsrechtlichen Grenzen hinwegsetzen und auf diese Weise ihre Kompetenzen erweitern.

Verändert sich dagegen die organisationsrechtliche Grundlage und die Verwaltungsstelle, hier der mobile Mitarbeiter in der Jugendhilfe oder die von ihm vertretene Stelle, erhält die fraglichen Aufgaben zugewiesen, so wird die Erhebung nach § 13 Abs. 1 BDSG oder im Beispiel nach § 62 Abs. 1 SGB VIII legitim. Die Weiterleitung an die verschiedenen Back-Offices mit engerem Aufgabenbereich wird zulässig, wenn an das einzelne Back-Office nur die dort jeweils zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Daten weitergegeben werden.<sup>22</sup> Gerade im Bezug auf das Beispiel ist hier jedoch auch das Einwilligungserfordernis aus der besonderen Vertrauensstellung, die der mobile Verwaltungsmitarbeiter der Jugendhilfe durch seine Tätigkeit erringt, nach § 65 Abs. 1 SGB VIII zu beachten.<sup>23</sup> Die verschiedenen organisationsrechtlichen Ansätze führen hier durchaus zu Unterschieden, da etwa bei der Organleihe innerhalb der jeweiligen Aufgabe keine andere Stelle vorliegt und somit auch keine Übermittlung. Bei der Federführung stellt wiederum die Regelung des Beteiligungsverhältnisses der Stellen gleichzeitig die Ermächtigungsgrundlage zur Übermittlung dar. Für den automatisierten Abruf nach § 10 BDSG oder § 79 Abs. 1 SGB X kommt man zu demselben Ergebnis unter umgekehrten Vorzeichen. Diesmal darf der mobile Verwaltungsmitarbeiter nur innerhalb seiner Aufgaben Daten abrufen.

Obwohl diese datenschutzrechtliche Darstellung natürlich sehr verkürzt erfolgt, zeigt sich bereits, dass die Zweckbindung als beherrschendes Prinzip des Datenschutzes praktisch leer läuft, wenn die entsprechenden Aufgaben in einer Stelle oder Person organisationsrechtlich konzentriert werden.<sup>24</sup> Allerdings bleibt die Konzentration der

---

<sup>20</sup> Stellvertretend und m. w. N. Klewitz-Hommelsen, Ganzheitliche Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung und ihre Beschränkung durch den Datenschutz, 1996.

<sup>21</sup> Z.B. Forgó/Krügel, Die Subjektivierung der Zweckbindung, DuD 2005, 732.

<sup>22</sup> Dammann in Simitis, BDSG, § 15 Rn. 10 ff.

<sup>23</sup> Münder (FN 6), § 65, Rn. 3 ff.

<sup>24</sup> Mit Bezug auf Geheimhaltungsvorschriften Kirchhoff, 1998, 55.

Aufgaben und Informationen aus diesem Grund immer noch am Maßstab der informationellen Selbstbestimmung zu prüfen. Zu berücksichtigen ist hier, dass dem mobilen Verwaltungsbeamten die Daten nur zeitlich begrenzt zur Verfügung zu stehen brauchen, dass sich die erhobenen Daten trotz der Aufgabenkonzentration auf einen zusammenhängenden Lebensbereich beschränken und dass der Betroffene von dieser Person und ihrem Wissen weiß, es sogar selber anvertraut. Nichts desto trotz sind Befürchtungen, die Distanziertheit der Verwaltung könne durch die Konzentration gefährdet, der einzelne Bürger könne willkürlichen Handlungen ausgeliefert oder einfach nur gläsern gegenüber der Einzelperson werden,<sup>25</sup> ernst zu nehmen. Durch die Letztverantwortung der getrennten und neutralen Fachbehörden besteht jedoch ein wirksamer Willkürschutz. Die vorübergehende Datenkonzentration in einer Person ist die Kehrseite umfassender Hilfs- und Beratungsangebote, die allerdings freiwillig in Anspruch genommen werden. Hier kann das Bestehen eines besonderen Vertrauensverhältnisses neben der bestehenden Geheimhaltungspflicht noch weitere rechtliche Berücksichtigung finden.<sup>26</sup>

Die Aufgaben- und damit auch die Informationskonzentration können durchaus konform zur informationellen Selbstbestimmung gestaltet werden, auch wenn sie die Wirksamkeit der Zweckbindung schwächen und die informationelle Gewaltenteilung teilweise durchbrechen. Besondere Bedeutung kommt hier der Technik- und Prozessgestaltung zu. So wie die Technik eine neue Organisationsstruktur durch Front- und Back-Offices erst ermöglicht, so kann ihre Gestaltung auch dazu eingesetzt werden, diese Vereinbarkeit durch entsprechende Hilfen und Prozesse herzustellen.

#### **4. Gewaltenteilung durch Technik- und Ablaufgestaltung**

Als grundlegende datenschutzrechtliche Voraussetzung hat sich ergeben, dass jedes Back-Office nur die personenbezogenen Daten erhalten darf, die es für seine Aufgabe benötigt. Hier kann Informationstechnik entscheidend zur Umsetzung beitragen, indem sie es dem mobilen Verwaltungsmitarbeiter ermöglicht, die Daten beispielsweise durch entsprechend vorbereitete XML-Formulare zwar einheitlich und aufgabenübergreifend im Rahmen der Beratung und Hilfe zu ermitteln, danach aber schnell und vereinfacht festzulegen, welche Daten an welches Back-Office übermittelt werden. Da viele Informationen standardisierbar sind, kann die Einteilung vielfach auch bereits vorab eingestellt werden. Etwa in dem Sinn, dass die Daten beim späteren Ausarbeiten von Anträgen, Entscheidungen oder Vereinbarungen automatisch in hierfür vorbereitete Übermittlungsformulare eingesetzt werden. Das Auswerten und Vorbereiten entsprechender Schemata zur situationsgerechten Datenerfassung und -verarbeitung für das Handeln in einem bestimmten Aufgabenbereich, etwa das Erfassen typischer Aufgaben bei der Jugendhilfe, dürfte sich hier als weit schwieriger erweisen als die technische Umsetzung.

---

<sup>25</sup> Kirchhoff (FN 12), 53 ff.

<sup>26</sup> So macht etwa § 65 Abs. 1 SGB VIII unter Berücksichtigung des besonderen Vertrauensverhältnisses zwischen Beratenem und der beratenden Person die Übermittlung von einer Einwilligung abhängig.



Die Verarbeitung der Daten sollte zur Sicherung der informationellen Gewaltenteilung im Back-Office-Bereich ferner so gestaltet werden, dass kein Zugriff der Back-Office-Stellen auf das Endgerät des mobilen Verwaltungsmitarbeiters entsteht. Um die Konzentration auf Seiten des Front-Offices zu begrenzen, sollten nicht erforderliche Daten sofort nach abgeschlossener Beratung automatisch wieder vom Endgerät gelöscht werden. Es könnte auch darüber nachgedacht werden, die konzentrierten Daten bei einem längeren Beratungsverhältnis so zu speichern, dass der mobile Verwaltungsmitarbeiter bereits auf seinem eigenen Endgerät nur durch Mitwirkung des Betroffenen erneuten Zugang erhält. Möglichkeiten hierzu könnten sich vor allem aus den verschiedenen Chipkartenprojekten oder durch den Digitalen Personalausweis ergeben,<sup>27</sup> mittels derer eine Verschlüsselung der Daten erfolgen könnte, die nur durch den privaten Schlüssel des Bürgers wieder aufgehoben werden kann.

In ähnlicher Weise könnte das Mitwirken des Betroffenen für die Zugriffsautorisierung im automatisierten Abrufverfahren notwendig gemacht werden. Auch hier könnten die erwähnten Chipkarten der e-card Strategie der Bundesregierung eingesetzt werden. Dazu müssten die Daten allerdings bereits in den Back-Offices mit Hilfe des Betroffenen verschlüsselt gespeichert vorliegen. Ein Zugriff wäre dann für den mobilen Verwaltungsmitarbeiter immer nur gemeinsam mit dem Betroffenen möglich. Auf diese Weise wäre die Möglichkeit Daten zu konzentrieren bei Abrufverfahren auch effektiv auf die von dem einzelnen Mitarbeiter tatsächlich betreuten Bürger beschränkt. Der Back-Office Behörde wird man ihren Zugriff auf die eigenen Akten im Regelfall allerdings nicht versagen können.

Eine andere Möglichkeit wäre auch das strikte Pseudonymisieren der Daten von der Eingabe der Daten in das Endgerät an. Gerade für das hier gewählte Beispiel erscheint es allerdings als fraglich, ob die Zusammenarbeit zwischen den Back-Office-Stellen und dem mobilen Verwaltungsmitarbeiter auf der Basis pseudonymer Daten realisiert werden kann, zumal die späteren Leistungen ja überwiegend nicht von dem mobilen Verwaltungsmitarbeiter erbracht werden.

Die Informationsflüsse und der jeweilige Datenbestand könnten zudem durch elektronische Informationsverfahren und strikte Protokollierung der Vorgänge für den Bürger transparent gemacht werden.

## **5. Rechtliche Unterstützung der Gewaltenteilung**

Die Konzentration von Aufgaben und Daten bei dem mobilen Verwaltungsmitarbeiter, dem mobilen Front-Office, lässt sich konzeptionell kaum vermeiden. Ziel muss es also sein, sowohl mit technischen als auch mit rechtlichen Regelungen trotzdem einen gleichwertigen Schutz vor Willkür, Machtkonzentration und der informationellen Selbstbestimmung zu gewährleisten.

---

<sup>27</sup> Hierzu Hornung, Die digitale Identität, 2005, 37 ff., 54 ff.; Reichl/Roßnagel/Müller (Hrsg.), Digitaler Personalausweis, 2005, 11 ff.

Ein wichtiger Schritt ist dabei der umfassende rechtliche Schutz des persönlichen Vertrauensverhältnisses zwischen dem beratenen Bürger und dem mobilen Verwaltungsmitarbeiter. Der Bürger muss dieses Verhältnis jederzeit beenden können, mit der Konsequenz, dass die umfassende Zuständigkeit des Verwaltungsmitarbeiters für diesen Bürger sofort erlischt und der Datenzugriff entzogen wird. Andererseits soll der mobile Verwaltungsmitarbeiter nur mit Einwilligung Informationen aus der Beratung innerhalb seiner Aufgaben weiterverwenden dürfen, so wie es § 65 SGB VIII für die Jugendhilfe bereits regelt. Hierzu gehört auch eine gesteigerte Geheimhaltungspflicht des mobilen Verwaltungsmitarbeiters, der in seiner Funktion zwischen Verwaltung und Bürger steht.

Um der Konzentration von Entscheidungsbefugnissen im Front-Office zu begegnen muss die Letztentscheidungsbefugnis im Back-Office verbleiben. Im Back-Office ist der Blick bei konsequenter Beachtung der Zweckbindung auf die eigene Aufgabe beschränkt, hier besteht auch mangels eigenen Kontakts eine größere Distanziertheit zum Vorgang. Damit wächst das Back-Office gleichzeitig unabhängig von seiner hierarchischen Anordnung stärker in eine Aufsichtsrolle hinein.

Ferner sind die technischen Maßnahmen zur Informationsabschottung rechtlich zu unterstützen. Der Mitarbeiter muss zur Löschung der Daten nach erfolgter Beratung auch rechtlich verpflichtet sein, die Daten- und Aufgabenkonzentration in seiner Hand mit Bezug auf einen einzelnen Bürger muss rechtlich zeitlich begrenzt werden. Zur Sicherung vor Willkür und von Kontrolle muss zudem eine umfassende Dokumentation des Vorgehens vorgeschrieben sein.

Die Konzentration von Daten in einer Person, zumal wenn der Betroffene ihren Umfang selbst bestimmt und Einfluss auf die Person hat, ist letztlich nicht die Gefahr, vor der die informationelle Selbstbestimmung schützen soll. Eine Gefahr entsteht hieraus erst dann, wenn durch elektronische Verarbeitung und Speicherung nicht mehr sicher ist, dass es bei der Konzentration in einer Person auch bleibt. Daher muss ein Zugriff Dritter auf die zusammengeführten Daten ausgeschlossen sein.

## **6. Zusammenfassung**

Das Einrichten mobiler Front-Offices für bestimmte Aufgabenbereiche trifft derzeit noch auf erhebliche rechtliche Schwierigkeiten, vor allem weil die Zweckbindung als wirksamstes Instrument des Datenschutzes durch die Aufgabenkonzentration im Front-Office teilweise ausgehebelt würde. Die hiermit verbundenen Probleme konnten in diesem Rahmen lediglich angedeutet werden. Angesichts der möglichen Vorteile sollte das Konzept trotz der Risiken nicht vorzeitig aufgegeben werden. Andererseits kann die Lösung aber auch nicht in der Schwächung oder Umgehung der Gewaltenteilung ohne ausreichende Kompensation liegen. Es gilt durch den Einsatz technischer Mittel und Unterstützungen sowie durch neue oder neu gewichtete rechtliche Instrumente ein gleich bleibendes Schutzniveau zu erhalten, ohne Innovationen in der Verwaltung zu verhindern. Die aufgezeigten technischen und rechtlichen Ansätze können dabei helfen.