

9. Arbeit und Soziales

9.1 Datenerhebung für das Arbeitslosengeld II

Bürgerinnen und Bürger, die bisher Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) erhielten, wurden von den Sozialämtern angeschrieben und um Angaben für die Gewährung des Arbeitslosengelds II gebeten. Davon betroffen waren diejenigen Hilfeempfänger, die mindestens drei Stunden täglich erwerbsfähig sind. Dazu wurden die im Datenverarbeitungssystem PROSOZ vorhandenen Datensätze ausgewertet. Ich informierte mich bei den Sozialämtern der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven über die in diesem Zusammenhang beabsichtigten Datenverarbeitungsvorgänge und versuchte, auf ein datenschutzgerechtes Vorgehen bei der Datenerhebung und der weiteren Verarbeitung hinzuwirken.

In Bremerhaven wurde zur Datenerhebung ausschließlich der 16-seitige Fragebogen der Bundesagentur für Arbeit (BA) verwendet. Auf die Daten aus den Sozialhilfeakten wurde nicht zurückgegriffen. In dem Informationsschreiben des Sozialamts wurde auf mein Betreiben den Betroffenen deutlich gemacht, wer die datenverarbeitende Stelle ist, der gegenüber die allgemeinen Betroffenenrechte – wie z. B. Auskunft, Sperrung, Löschung – geltend gemacht werden können, und dass diese besonders sensiblen, dem Sozialgeheimnis unterliegenden Daten nur für die Zwecke der Leistungsgewährung verarbeitet würden.

In der Stadtgemeinde Bremen hingegen wurde nicht der 16-seitige Fragebogen der BA verwendet, sondern es wurden die bisher aus dem Sozialhilfeverfahren vorhandenen Daten genutzt. Zur Erhebung der zusätzlich benötigten Informationen wurden die Anlagen 2 und 3 des von der BA konzipierten Fragebogens eingesetzt, die zusammen mit dem Kurzantragsformular und einem Informationsblatt versendet wurden. Darin wurden die Betroffenen über den Zweck der Datenerhebung und die Nutzung der bisher vorhandenen Daten informiert und darüber aufgeklärt, dass nach Abschluss der Ersterhebung der Daten für das Arbeitslosengeld II seitens der Sachbearbeitung nicht mehr auf die Daten aus der Sozialhilfeakte zugegriffen werde.

Es war Aufgabe der Sozialämter, den Betroffenen bei Bedarf Hilfestellung beim Ausfüllen der Fragebogen zu geben. In Bremerhaven entschloss man sich dazu, diese Aufgabe durch die Volkshochschule (VHS) wahrnehmen zu lassen. Die VHS übernahm es, die Betroffenen zu Kursen einzuladen; dazu wurden Namen und Anschriften der Betroffenen übermittelt. Die VHS vergab Unteraufträge zur Durchführung der Informationsveranstaltungen an drei privatrechtlich organisierte Stellen, die Wirtschafts- und Sozialakademie der Arbeitnehmerkammer, das Ausbildungsförderungszentrum im Land Bremen GmbH (AFZ) und die Akademie des Handwerks. Eine Einbeziehung Dritter ist nur nach den Regeln der Datenverarbeitung im Auftrag (§ 80 SGB X) zulässig. Bei den genannten Stellen führte ich eine Datenschutzprüfung durch und stellte datenschutzrechtliche Mängel fest. So sollten Listen über die Teilnahme an den Kursen erstellt werden, obwohl die Teilnahme freiwillig war. Ich forderte das Sozialamt Bremerhaven auf, die festgestellten Mängel umgehend abzustellen.

Auch der Rechtsausschuss der Bremischen Bürgerschaft interessierte sich für die Probleme bei der Datenverarbeitung. Auf seiner Sitzung am 22. September 2004 wurde vom Vertreter des Sozialamts Bremerhaven erklärt, auf die Herstellung datenschutzgerechter Verhältnisse bei den Unterauftragnehmern hinzuwirken.

Kritik war auch an dem Zusatzblatt 2 des von der BA ausgegebenen Erhebungsbogens zu formulieren. Denn auf dessen Rückseite befand sich ein weiteres Antragsformular, das oftmals bereits vor der Vorlage beim Arbeitgeber mit persönlichen Daten ausgefüllt worden war. Zudem wurde dem Arbeitgeber damit deutlich, dass in der Familie des Arbeitnehmers ein Antrag auf Arbeitslosengeld II gestellt wurde. Dadurch wurden dem Arbeitgeber unnötig Sozialdaten offenbart. Aufgrund der Kritik der Datenschutzbeauftragten boten BA und BMWA ein separates Formblatt „Verdienstbescheinigung 2.1“ an, das auf der Homepage der BA abgerufen werden konnte und bei den Arbeitsagenturen vorgehalten wurde. Dieses sollte nach dem Ausfüllen durch den Arbeitgeber an das ursprüngliche Formular angeheftet werden, was letztlich bedeutete, dass das datenschutzrechtlich bedenkliche Zusatzblatt 2 weiterhin in hoher Auflage versendet wurde. Für Bremen und Bremerhaven konnte ich noch rechtzeitig erreichen, dass die Hinweise zum Umgang mit dem Zusatzblatt 2 in die Bürgerinformation aufgenommen wurden.

Weiter wurde eine Überarbeitung u. a. zur Vorlage des Mutterpasses, aus dem medizinische Daten hervorgehen, zur Angabe der Kontonummer des Vermieters sowie zu den Angaben zu den persönlichen Verhältnissen der mit dem Antragsteller in einem Haushalt lebenden Personen, notwendig. Die BA sagte Nachbesserung zu; diese könne allerdings erst in der nächsten Auflage der Bogen in 2005 umgesetzt werden, um die Auszahlung der ALG II-Leistungen nicht zu verzögern. Bis dahin sollen die Ausfüllhinweise den Betroffenen eine Hilfestellung bieten.

Festzuhalten bleibt, dass den Betroffenen eine Vielzahl sensibler Informationen über ihre persönlichen - insbesondere finanziellen - Verhältnisse abverlangt wurde. Die Abfrage dieser Daten ist aber Konsequenz der gesetzgeberischen Entscheidung zur Einführung des Arbeitslosengeldes II. Mit Blick auf eine rechtzeitige Leistungsgewährung war den Betroffenen trotz der datenschutzrechtlichen Mängel dennoch zu empfehlen, soweit nicht verbesserte Formulare zur Verfügung stehen, zunächst die bisherigen Formulare zu benutzen und in Zweifelsfragen die Ausfüllhinweise der BA zu Rate zu ziehen.

Die Daten für das Arbeitslosengeld II wurden auf der Grundlage des § 65 SGB II zunächst durch die Sozialämter erhoben. Ab 2005 bilden die Sozialämter mit der Agentur für Arbeit eine Arbeitsgemeinschaft nach § 44 b SGB II. In Bremen ist es die BAGIS.

9.2 Einführung des Verfahrens „A2LL“ in Bremen (Hartz IV)

Die Zugangssoftware zum Verfahren „A2LL“ (SGB II – Leistungen zum Lebensunterhalt) wurde in der Zeit vom 18. Oktober 2004 bis 25. Oktober 2004 an die kommunalen Träger und die Agenturen für Arbeit ausgeliefert, um das Erfassen und Bescheiden der Anträge auf Arbeitslosengeld II zu ermöglichen. Dies erforderte auch in Bremen die schnelle Schaffung entsprechender technischer Voraussetzungen, denn bereits zum 1. Januar 2005 sollten die ersten Zahlungen erfolgen. Trotz des Zeitdrucks hat die senatorische Dienststelle sich in den ihr als wesentlich erscheinenden Datenschutzfragen mit mir abgestimmt. Dennoch war das Amt dazu gezwungen, Zugeständnisse zugunsten der Verfahrensfunktionalität zu machen.

Bei dem Programm „A2LL“ handelt es sich um eine internet-basierte Lösung. Es war daher innerhalb einiger Wochen erforderlich, für die ca. 200 Sachbearbeiter/innen der Wirtschaftlichen Hilfe des Amtes für Soziale Dienste einen Internetzugang zu installieren. Da diese parallel einen Zugriff auf das Bremer Sozialhilfeverfahren PROSOZ/PROHEIM von ihren Arbeitsplätzen haben, bestand die Notwendigkeit, das dort bisher erreichte Datenschutzniveau zu halten. Die EDV-Abteilung der senatorischen Dienststelle hat einen Lösungsvorschlag entwickelt, der einen fest installierten ausschließlichen Zugang zu dem Programm „A2LL“ über das Internet ermöglicht. Die entsprechenden Einstellungen sind zentral vorgegeben und an den Arbeitsplätzen nicht veränderbar.

Um den Zugriff von den Arbeitsplätzen auf das Verfahren „A2LL“ über das Internet abzusichern, mussten in Bremen Zertifikate installiert werden. Ein Zertifikat ist eine Sammlung von digital unterzeichneten Daten, die Identitäten von Zertifikatsinhabern garantieren. Das von der Bundesagentur für Arbeit (BA) vorgegebene Verfahren der Zertifikatsbeantragung für die betroffenen Sachbearbeiter/innen wurde in Bremen abgearbeitet. Zur Zertifikatsinstallation gab es von der BA widersprüchliche Anweisungen. In der Installationsanweisung der A2LL-Clientzertifikate für den Internetexplorer wurde als Speicherort für die persönlichen Zertifikate der Sachbearbeiter/innen die lokale Festplatte angegeben. In den Hinweisen zum Umgang mit Softwarezertifikaten für „A2LL“ wurde angeführt, dass die Zertifikate verschlüsselt im Zertifikatsspeicher des Benutzerprofils gespeichert werden.

Die letztgenannte Variante wäre aus Datenschutzsicht die sicherere gewesen. Bremen hat sich aber für die Speicherung auf den lokalen Festplatten entschieden. Die Zertifikate wurden von den Sachbearbeiter/innen selbst installiert. Wesentliche Sicherheitseinstellungen konnten so nicht mehr zentral gesteuert werden. Dazu gehören die Einstellung der Sicherheitsstufe, die Möglichkeit, in einer Checkbox die Einstellung „Kennwort merken“ zu aktivieren (was zu einer Speicherung des Passwortes führt) und die Sicherheitseinstellung für einen zentralen Baustein der Zertifikatssicherheit, der private Schlüssel. Auch wenn davon auszugehen ist, dass die Sachbearbeiter/innen die Installation entsprechend den Sicherheitseinstellungen der Anweisungen vorgenommen haben, ist die aus datenschutzrechtlicher Sicht angemessene technische Steuerung für eine entsprechend sichere Installation nicht erfolgt.

Ein weiteres Problem war die Änderung der Sicherheitsstufe der Zertifikate von „hoch“ nach „niedrig“, die abweichend von den Empfehlungen der BA in Bremen vorgenommen wurde. Sie erfolgte, weil sich bei der vorgesehenen Einstellung „hoch“ die Mitarbeiter auf jeder Seite der Anwendung wieder neu anmelden mussten und ein angemessener Arbeitsfluss damit unterbrochen wurde.

Laut Informationen der senatorischen Dienststelle waren von diesem Problem auch andere Bundesländer betroffen. Die Herunterstufung der Sicherheit aus Gründen der Verfahrensfunktionalität sei der BA bekannt. Sie konnte keine kurzfristige Lösung des Problems anbieten. Die damit verbundene Gefährdung des Datenschutzes kann aus bremischer Sicht allein nicht beurteilt werden. Ich habe daher den Bundesbeauftragten für den Datenschutz (BfD) informiert.

Eine weitere bremische Abweichung von den Hinweisen zum Umgang mit den Softwarezertifikaten war die nicht erfolgte Löschung der durch die BA übergebenen Zertifikatsdateien nach erfolgter Installation. Als Begründung wurde mir der lange Zeitraum genannt (drei bis vier Tage), der von der BA benötigt würde, um ein neues Zertifikat auszustellen. Durch defekte Festplatten seien schon einige Zertifikate verloren gegangen. Vor dem Hintergrund, dass das „A2LL“-System noch nicht unter Volllast arbeitet und in Bremen nur 98 Sachbearbeiter/innen zur gleichen Zeit online sein dürfen (wobei es auch innerhalb dieses Rahmens zu Systemabstürzen kommen soll), sei diese Wartezeit im Hinblick auf die Anforderung, eine Auszahlung des Arbeitslosengeldes ab 1. Januar 2005 gewährleisten zu müssen, unakzeptabel.

Die senatorische Dienststelle stimmte mir über das Erfordernis der Löschung zu, bat aber aus den vorab beschriebenen Gründen darum, die zentrale Speicherung bis zum 31. Januar 2005 zu tolerieren. Ich wies die Dienststelle daraufhin, dass unzulängliche Hardware vor Ort diese Speicherung nicht rechtfertige, habe aber die begrenzte Speicherung unter größtmöglicher technischer und organisatorischer Absicherung aus Gründen der Aufrechterhaltung des Betriebs toleriert.

Die senatorische Dienststelle verfügte über keine Informationen hinsichtlich der Protokollierung der Zugriffe auf die einzelnen Datensätze innerhalb des Verfahrens. Vor dem Hintergrund, dass von jedem Arbeitsplatz auf alle Daten bundesweit lesend zugegriffen werden kann, ist dieser Mangel als gravierender Datenschutzverstoß zu werten. Auch eine Revision ist nicht möglich.

Das durch die BA vorgegebene Berechtigungskonzept ist auf Minimalanforderungen beschränkt.

Die BA hat den Kommunen lediglich Handlungsanweisungen und Umsetzungsempfehlungen zur Verfügung gestellt, jedoch keine Sicherheitskonzeption des Verfahrens. Es war daher in Bremen nicht möglich, die Qualität der einzelnen zu installierenden Sicherheitskomponenten zu bewerten. Weiterführende Fragen zur Verfahrenssicherheit, wie etwa zur Qualität der Verschlüsselung der Datenübertragung oder der Speicherung der für den Zugriff auf „A2LL“ verwendeten Schlüssel blieben auch auf Nachfrage unbeantwortet. Diese Informationslücken, verbunden mit dem enormen Zeitdruck, führten zu den geschilderten datenschutzrechtlichen Problemen und erzwangen förmlich die Priorität der Verfahrensfunktionalität vor einigen Aspekten der Verfahrenssicherheit.

Ich schildere diese vielen verschiedenen Aspekte so ausführlich, weil nur in ihrer Gesamtheit deutlich wird, wie letztendlich bei der Einführung eine Gefährdung des Datenschutzes von der BA billigend in

Kauf genommen wurde. Die Stellen im Land Bremen trifft insofern keine Schuld. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat die gravierenden technischen Mängel in einer einstimmig gefassten EntschlieÙung (vgl. Ziff. 15.8 dieses Berichts) aufgeföhrt.