Stadt Köln

Die Oberbürgermeisterin

Dezernat, Dienststelle
IV/400/4

Vorlagen-Nummer 08.06.2018
1929/2018

Beantwortung einer Anfrage nach § 4 der Geschäftsordnung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Ausschuss Schule und Weiterbildung	11.06.2018

Geschützte dienstliche E-Mail-Adressen für Lehrkräfte in Köln – Sachstand 2018

Mit der Anfrage AN/0456/2018 stellt die Ratsgruppe BUNT folgende Fragen hinsichtlich der Versorgung der Lehrkräfte mit dienstlichen E-Mail-Adressen und datenschutzkornformen Kommunikationsmöglichkeiten an Kölner Schulen.

1. Wie viele Lehrkräfte und Schulleiter*innen in Köln haben Zugang zu dienstlichen Mobil- und Endgeräten oder besitzen einen Arbeitsplatz mit Computer-Ausstattung? (Bitte nach Schulform aufschlüsseln und den prozentualen Anteil angeben.)

2. Wie viele Lehrkräfte und Schulleiter*innen haben eine dienstliche E-Mail Adresse, und welche datenschutzkonformen Kommunikationsplattformen stehen Lehrkräften zur Verfügung? Bietet die Stadt Messenger zur Kommunikation an, so dass Alternativen z. B. zu WhatsApp zur Verfügung stehen? (Bitte nach Schulform aufschlüsseln, den prozentualen Anteil angeben und die Art des Schutzes beschreiben.)

3. Wie viele Lehrkräfte und Schulleiter*innen haben einen geschützten Zugang zu den verschiedenen Informationsverarbeitungssystemen, z. B. Online-Plattformen für Unterricht, Hausaufgaben oder Lehrerkontakte? (Bitte nach Schulform aufschlüsseln, den prozentualen Anteil angeben und die Art des Schutzes beschreiben.)

4. Wie ist die Position der Stadtverwaltung zum elfseitigen Formular des nordrhein-westfälischen Schulministeriums?

5. Wie viele Mitarbeiter*innen der Stadt sind zurzeit für die Netzwerkbetreuung an den Kölner Schulen verantwortlich, und wie hoch ist der zeitliche und finanzielle Aufwand?

Antwort der Verwaltung:

Zu Frage 1-3:

Die Stadt Köln ist nicht Dienstherr des Lehrpersonals, insofern liegt hier eine Zuständigkeit des Landes vor. Im Rahmen der Providerausschreibung besteht für alle Schülerinnen und Schüler als auch Lehrerinnen und Lehrer die Möglichkeit der Nutzung einer zentralen „dienstlichen“ E-Mail-Adresse über die NetCologne zu hosten. Für die Schulleitung und den erweiterten Kreis der Schulleitung (Stundenplanung etc.) werden seitens der Stadt Köln, im Rahmen der Bereitstellung der zentralen Fachverfahren, städtische Accounts mit E-Mail, Rechner etc. bereitgestellt.

Zu Frage 4:

Alle beantragten Ausstattungen hinsichtlich dieser Thematik müssen derzeit mit folgenden Inhalten

abgelehnt werden:

Vermehrt erhält die Schulverwaltung Anträge auf Ausstattung des Lehrpersonals in Gänze mit PCs oder Notebooks und Mobiltelefonen. Hintergrund ist die neue Dienstanweisung ADV zur Bearbeitung von personenbezogenen Daten auf privaten ADV-Anlagen.

Zur rechtlichen Bewertung muss zu Beginn auf zwei Faktoren hingewiesen werden. Zum einen hat das Schulministerium eine Klarstellung an die Kölner Schulen übersandt, aus der die Veränderungen ersichtlich sind. Zum anderen muss rechtlich bewertet werden, inwiefern der Schulträger zur Ausstattung der Lehrerschaft verpflichtet werden kann.

I. Konkretisierung der Dienstanweisung

Die Notwendigkeit, den Schulen eine „neue“ DA ADV zur Verfügung zu stellen, ergab sich, weil der alte Erlass aus dem Jahr 1988 an aktuelle Änderungen der Datenschutz-Verordnungen anzupassen und insgesamt zu aktualisieren war. Die DA ADV setzt keine neuen Standards. Sie begründet keine neuen rechtlichen Verpflichtungen oder gar Verschärfungen im Datenschutz, sie gibt lediglich die aktuelle Rechtslage wieder. Die neugefasste DA ADV soll erklären und unterstützen.

Es ist grundsätzlich zulässig, Schülerdaten für schulische Zwecke auf Privatgeräten der Lehrkräfte zu verarbeiten. Hierbei sind jedoch die Rechte der Schülerinnen und Schüler auf Schutz ihrer persönlichen Daten zu wahren. Daher besteht seit 1995 die Verpflichtung, die Verarbeitung personenbezogener Schülerdaten auf privaten ADV-Anlagen vorher durch die Schulleitung genehmigen zu lassen (vgl. § 2 Abs. 2 VO DV I).

Der neue Genehmigungsvordruck des Landes ist eine Hilfestellung, in dem die Verantwortlichkeiten und die - aufgrund der Verordnungen - bestehenden Nachweispflichten nutzerfreundlich zusammengefasst und klargestellt werden. Er wurde in Zusammenarbeit mit Personen aus der Schulpraxis erarbeitet und soll Schulleitungen entlasten, indem diese ihre Genehmigungspflicht zukünftig formularbasiert wahrnehmen können. Gleichzeitig werden alle Beteiligten für die Bedeutung des notwendigen Schutzes personenbezogener Daten sensibilisiert.

Die dargestellten Vorgaben im Genehmigungsformular geben einen Datenschutzstandard (z.B. Passwortschutz, Virenscanner) wieder, der heute von Fachleuten auch für die Nutzung der persönlichen IT-Ausstattung dringend empfohlen wird. Die geregelten Nachweispflichten beinhalten selbstverständlich nicht die Verpflichtung der Schulleitung, die privaten Endgeräte jeder einzelnen Lehrkraft persönlich zu überprüfen. Das wäre gar nicht leistbar.

Vielmehr werden in der Genehmigung die datenschutzrechtlich erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen nochmals in Erinnerung gebracht. Die dokumentierten Angaben sind zudem von der bzw. von dem zuständigen behördlichen Datenschutzbeauftragten an Schulen zu prüfen, insbesondere daraufhin, ob zu den erforderlichen Maßnahmen zur Datensicherheit abweichende Angaben erfolgt sind, die einer Genehmigung entgegen stehen könnten.

Die in der Vergangenheit erteilten Genehmigungen haben weiterhin Bestand. Die Neufassung der DA ADV löst keinen neuen Handlungsdruck aus. Weitere Erfahrungen in der Praxis mit dem Genehmigungsvordruck oder Anpassungsbedarf, der aus der EU-Datenschutzgrundverordnung resultieren könnte, werden selbstverständlich im Rahmen einer künftigen Überarbeitung der Dienstanweisung zu berücksichtigen sein.

Die Landesregierung arbeitet weiterhin mit Hochdruck daran, eine digitale Arbeitsplattform (LOGINEO NRW) für Schulen anzubieten, die ihnen vor allem auch im Umgang mit personenbezogenen Daten Unterstützung bieten soll. Sie will sich dabei jedoch sicher sein, den Schulen ein Produkt zur Verfügung stellen zu können, das reibungslos funktioniert und den Ansprüchen der Nutzerinnen und Nutzer auch gerecht wird. Hierzu sind technische Nachbesserungen und neue Vereinbarungen mit den Projektpartnern zwingend erforderlich.

Zudem möchte das Schulministerium zeitnah eine Entscheidung innerhalb der Landesregierung vorbereiten, die klarstellt, in welchem notwendigen Umfang das Land als Dienstherr Endgeräte für die Lehrerinnen und Lehrer vor Ort an den Schulen zur Verfügung zu stellen und zu finanzieren hat. Schließlich wird die Notwendigkeit der Ausstattung der Schulen mit Endgeräten für den Zweck der spezifischen Speicherung und Verarbeitung von sensiblen Schülerdaten mit den Schulträgern zu diskutieren sein. Hier sind Fragen im Hinblick auf die Gerätefunktion und -ausstattung, der da-

rauf bezogene Support und ein ausreichendes Informations- und Beratungsangebot für die Fragen des Datenschutzes zu klären.

II. Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW:

II.1 Im Allgemeinen: Fragliche Zuständigkeit der kommunalen Schulträger

Die zuletzt geführte Diskussion hat eine grundlegende Frage aufgeworfen: Sind die kommunalen Schulträger dafür zuständig, dem Lehrpersonal eine IT-Ausstattung für die dienstliche Nutzung zur Verfügung zu stellen? Die beteiligten Geschäftsstellen vertreten die Auffassung, dass dies nicht der Fall ist. Den Ausgangspunkt der rechtlichen Prüfung bildet § 79 des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW - SchulG), der wie folgt lautet:

„Die Schulträger sind verpflichtet, die für einen ordnungsgemäßen Unterricht erforderlichen Schulanlagen, Gebäude, Einrichtungen und Lehrmittel bereitzustellen und zu unterhalten sowie das für die Schulverwaltung notwendige Personal und ei-ne am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen."

Damit ist die Pflichtaufgabe der kommunalen Schulträger weitgehend erschöpfend beschrieben: Vorhaltung der Sachmittel für den Schulbetrieb. Sie umfasst inzwischen ausdrücklich die Vorhaltung einer „am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierten Sachausstattung". Die Norm hat die Vorgängervorschrift aus § 30 des außer Kraft getretenen Schulverwaltungsgesetzes hinsichtlich der qualitativen Anforderungen an die Sachausstattung konkretisiert. Die Intention des Landesgesetzgebers bestand insoweit darin, der Modernisierung der Sachausstattung mit Blick auf die Entwicklung digitaler Technologien Vorschub zu leisten:
zu § 79 SchulG: Absatz 1 übernimmt in gestraffter Form die bisherige Regelung des § 30 Abs. 1 SchVG. Die Verpflichtung des Schulträgers erstreckt sich auch darauf, den Zugang zu aktuellen Medien bereit zu stellen, soweit diese für den Unterricht erforderlich sind. (Regierungsentwurf zum SchulG, Landtagsdrucksache 13/5394, S. 110.9

Die beteiligten Geschäftsstellen interpretieren den Umfang der den kommunalen Schulträgern zu-gewiesenen Pflichtaufgabe in Ansehung der IT-Ausstattung dergestalt, dass das Schulgebäude die Voraussetzungen für den Einsatz digitaler Technologien erfüllen muss (Breitband-Anbindung, WLAN-Ausleuchtung, Multimedia-Raum). Ob und inwieweit eine „am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung" zudem die Bereitstellung von Endgeräten für die Nutzung durch Lehrpersonal innerhalb des Schulgebäudes beinhaltet, erscheint bereits fraglich. Sollte dies so sein, bestünde jedenfalls keine Pflicht, mobile Endgeräte vorzuhalten. Die kommunalen Schulträger könnten vielmehr im Schulgebäude eine angemessene Zahl von fest installierten Bildschirmarbeitsplätzen einrichten, die durch das Lehrpersonal zu benutzen wären. In der Regel wäre ein solcher Arbeitsplatz für mehrere Lehrkräfte ausreichend. Gegebenenfalls hätte die Schulleitung einen Stundenplan für eine gleichmäßige Benutzung vorzugeben.

II.2 Im Besonderen: Keine mobilen Endgeräte

Eine darüber hinausgehende Pflicht der kommunalen Schulträger zur Bereitstellung oder Finanzierung digitaler Endgeräte besteht nicht. Insbesondere kann keine Rede davon sein, dass mobile End-geräte – also Notebooks oder Tablets – vorzuhalten seien. Solche Geräte stellen keine Sachmittel im Sinne der Pflichtaufgabenzuweisung dar.

Dies ergibt sich mittelbar bereits aus § 94 Abs. 1 SchulG, der den Aufgabenumfang auf der Kostenseite spiegelt:
„Sachkosten sind insbesondere die Kosten für die Errichtung, Bewirtschaftung und Unterhaltung der erforderlichen Schulgebäude und Schulanlagen, für die Ausstattung der Schulen, für die notwendigen Haftpflichtversicherungen sowie die Kosten der Lernmittelfreiheit und die Schülerfahrkosten."

Sämtliche durch die kommunalen Schulträger zu stellenden Sachmittel weisen einen nicht auflösbaren Bezug zur Schule im räumlich-organisatorischen Sinne auf. Dies zeigt auch die zitierte Begründung des Regierungsentwurfs zum SchulG (siehe unter 1), nach welcher der Zugang zu aktuellen Medien lediglich unterrichtsbezogen sichergestellt werden muss. Die Ver-

antwortung des Schulträgers für die Sachmittel endet naturgemäß da, wo sein räumlicher Einflussbereich endet. Die beteiligten Geschäftsstellen verkennen derweil nicht, dass manche Sachmittel auch außerhalb des Schulgeländes verwendet werden. Dies betrifft vor allem die sogenannten Lehrmittel. Lehrmittel sind Mittel zum Lehren, also solche Unterrichtsmittel, die von den Lehrkräften für die Vorbereitung und Durchführung des Unterrichts benötigt werden (insbesondere Schulbücher), siehe OVG Münster, Urt. v. 14.03.2013 – 6 A 1760/11, in: NVwZ-RR 2013, 759-763 (passim) = BeckRS 2013, 49531.

Der für die Beurteilung der hier in Rede stehenden Konstellation maßgebliche tatsächliche Umstand liegt allerdings in der Tatsache, dass das Lehrpersonal die Vorhaltung dienstlicher mobiler Endgeräte ausdrücklich nicht in erster Linie deshalb begehrt, weil sie zur Vorbereitung des Unterrichts erforderlich wären. Diese Behauptung wäre übrigens auch leicht widerlegbar, da der Unterricht in den öffentlichen Schulen in Nordrhein-Westfalen weiterhin analog stattfindet und Prüfungen zwingend in analoger Form abzulegen sind, siehe Fallack, STÄDTE- UND GEMEINDERAT 01/2018, 19 f. (passim).

Vielmehr geht es darum, dass die sogenannten Zusammenhangstätigkeiten in Heimarbeit verrichtet werden sollen. Als Zusammenhangstätigkeiten bezeichnet man unselbstständige Teile eines Arbeitsvorgangs, die einen engen Zusammenhang mit der Hauptarbeitsleistung aufweisen und daher nicht aus dem Arbeitsvorgang herausgelöst werden dürfen. Bei Lehrpersonal gehört zu den Zusammenhangstätigkeiten unter anderem das Erstellen von Zeugnissen, Konferenzprotokollen und Förderplänen, das akzessorisch neben der Unterrichtserteilung zu erledigen sind.

Wird für diese Tätigkeiten weitere IT-Ausstattung – etwa ein Notebook oder Tablet – neben der durch den Schulträger auf dem Schulgelände fest installierten IT-Ausstattung verwendet, so handelt es sich hierbei keinesfalls um Lehrmittel und genau genommen auch nicht um sonstige Arbeitsmittel, da ihr Einsatz nicht dienstlich veranlasst ist. Ein Anspruch auf Bereitstellung oder Kostenerstattung kommt dann von vornherein nicht in Betracht, vgl. BVerwG, Urt. v. 24.01.2013 – 5 C 12/12, in: NVwZ 2013, 1234-1237 (passim) = BeckRS 2013, 48588.

Die beteiligten Geschäftsstellen erlauben sich im Übrigen folgenden Hinweis: Nach den bisherigen Ausführungen kann es sich bei mobilen Endgeräte logisch nur dann um Lehrmittel handeln, wenn man davon ausgeht, dass erstens die den kommunalen Schulträgern zugewiesene Pflichtaufgabe die Vorhaltung von Endgeräten überhaupt umfasst und zweitens im konkreten Fall gleichwohl keine fest installierten Bildschirmarbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden. Selbst in diesem Fall stünde dem Lehrpersonal kein unmittelbarer Anspruch gegen die kommunalen Schulträger auf Bereitstellung oder Kostenerstattung zu, siehe BAG, Urt. v. 12.03.2013 – 9 AZR 455/11, in: NJW 2013, 2923 f. (passim) = BeckRS 2013, 69659; OVG Koblenz, Urt. v. 26.02.2008 – 2 A 11288/07.OVG, in: BeckRS 2008, 33979; OLG Hamm, Urt. v. 13.01.2012 − I-11 U 54/11, in: NVwZ-RR 2012, 563-565 (passim) = BeckRS 2012, 07141.

Dieser Anspruch aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag würde sich vielmehr gegen das Land richten, dessen Angelegenheit es wäre, sich im Rahmen der das öffentliche Schulsystem prägenden staatlich-kommunalen Verantwortungs- und Finanzierungsgemeinschaft um eine Klärung der Gegebenheiten zu bemühen.

II.3 Datenschutzrecht und Verwendung privater Endgeräte

Die aktuelle Diskussion hat ihren Ursprung in der kürzlich erfolgten Veröffentlichung einer Dienstanweisung des MSB NRW, die sich an dessen nachgeordnete Stellen richtet und für die Nutzung privat angeschaffter Endgeräte der Lehrerschaft die Einholung einer Genehmigung der Schulleitung vorsieht. Die beteiligten Geschäftsstellen halten die Aufregung um diesen Vorgang für deutlich übertrieben. Denn die in dem – mit den Hauptpersonalräten abgestimmten – Genehmigungsformular genannten Voraussetzungen sind seit vielen Jahren in der Verordnung über die zur Verarbeitung zugelassenen Daten von Schülerinnen, Schülern und Eltern (VO-DV I) und der Verordnung über die zur Verarbeitung zugelassenen Daten der Lehrerinnen und Lehrer (VO-DV II) geregelt. Das Lehrpersonal hat sie schon bislang zu berücksichtigen gehabt und sich andernfalls dienstrechtswidrig verhalten.

Hinzugekommen ist nunmehr lediglich die Bereitstellung eines Formulars für das Genehmigungsverfahren durch die Ministerialverwaltung. Dadurch soll vor allem eine Sensibilisierung

für die Belange des Datenschutzrechts bewirkt werden. Die Alternative zur datenschutzkonformen Verwendung privat angeschaffter Endgeräte besteht nicht in der Bereitstellung mobiler dienstlicher Endgeräte durch die kommunalen Schulträger, sondern in der Arbeit mit fest installierten Bildschirmarbeitsplätzen innerhalb des Schulgebäudes. Die Realisierung des letztgenannten Szenarios hätte beiläufig das Entfallen der Möglichkeit zur steuerlichen Absetzbarkeit privat angeschaffter Endgeräte zur Folge. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die (derzeit leider nicht terminierte) Einführung von LOGINEO NRW die datenschutzrechtlichen Implikationen minimieren wird. Sollten anschließend noch rechtliche Probleme in dieser Hinsicht verbleiben, wäre mit der LDI NRW und dem MSB NRW abzustimmen, ob eine Änderung des Verordnungsrechts in Betracht zu ziehen ist.

II.4 Abschließende Handlungsempfehlung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände

Die kommunalen Schulträger sollten sich von der aktuellen Diskussion nicht beunruhigen lassen. Forderungen nach der Bereitstellung oder Finanzierung von mobilen Endgeräten für die Lehrkräfte kann im ersten Schritt durch Weiterleitung des vorliegenden Schreibens begegnet werden. Sofern dies nicht zur Befriedung der Situation führen sollte, könnte im zweiten Schritt – falls noch nicht geschehen – die Einrichtung einiger Bildschirmarbeitsplätze in der Schule in Betracht gezogen werden. Vor der Umsetzung sollte die Schulleitung noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass dieser Schritt gegebenenfalls ungewollte Begleiterscheinungen insbesondere steuerrechtlicher Art für das Lehrpersonal nach sich ziehen würde. Zum Zwecke der Eingrenzung von Bedenken hinsichtlich des Umgangs mit dem Datenschutzrecht sollte der Schule in jedem Fall die frühzeitige Inanspruchnahme von Unterstützung durch die Medienberatung NRW nahegelegt werden. Die datenschutzkonforme Verwendung privat angeschaffter Endgeräte der Lehrerschaft wird für alle Beteiligten der einfachste und komfortabelste Weg zur Erledigung von Zusammenhangstätigkeiten durch die Lehrerschaft bleiben.

Fazit:

Unter Berücksichtigung der angeführten Argumentationen des Schulministeriums und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände kann eine Ausstattung der gesamten Lehrerschaft durch mobile dienstliche Endgeräte (Notebooks) und ggf. dienstliche Smartphones sowohl aus datenschutzrechtlicher als zuständigkeitshalber Sicht nicht erfolgen.

Versichern möchten wir jedoch, dass alle Prozesse, die in einer Schulverwaltung im täglichen Ablauf zu bewältigen sind, einer intensiven organisatorischen und datenschutzrechtlichen Betrachtung unterzogen wurden bzw. unterzogen werden. Daraus resultierend wurden bereits Softwareprodukte in Betrieb genommen, die einen sicheren Weg zur Prozessbewältigung darstellen. Exemplarisch ist hier die Noteneingabe (auch in Textform) als vorbereitender Prozess für die Zeugnisschreibung zu nennen. Auch Interimslösungen zur Überbrückung des Zeitraumes bis zur Bereitstellung von LOGINEO-NRW können individuell betrachtet und über einen sicheren Weg abgebildet werden.

Zu Frage 5:
Für die Betreuung (technische Konzeption, Installation, Roll-Out und Betreuung/Support) der in den pädagogischen Bereichen der Kölner Schulen eingesetzten IT-Infrastruktur, stehen aktuell 36.000 Std./ Jahr zur Verfügung (siehe auch aktueller Providerrahmenvertrag).
Da dieses max. Stundenkontingent aufgrund der mit dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“ verbundenen Digitalisierungsmaßnahmen an den Kölner Schulen nicht mehr auskömmlich ist, prüft die Verwaltung aktuell in welchem maximalen Umfang eine Aufstockung dieser Leistungen erforderlich ist. Den Rats- und Ausschussgremien wird zeitnah eine entsprechende Bedarfsprüfung mit Nennung der aufzustockenden Stundenzahl vorgelegt.

Gez. Dr. Klein