



HESSISCHER LANDTAG

30. 04. 2021

Kleine Anfrage

Hermann Schaus (Die LINKE) und Torsten Felstehausen (DIE LINKE)
vom 06.11.2020

Nutzung des Messenger-Dienstes „WhatsApp“ in Ministerien und bei der Landespolizei

und

Antwort

Minister des Innern und für Sport

Vorbemerkung Fragesteller:

In der NSU-2.0 Affäre hat immer wieder eine Rolle gespielt, dass Beschäftigte der Polizei „WhatsApp“ nutzen, um Nachrichten, Bilder und Informationen miteinander auszutauschen. Laut Bericht des Hessischen Rundfunks sei die datenschutzrechtliche Problematik bei der Nutzung von „WhatsApp“ zwar in der Landespolizei bekannt und das Innenministerium gestatte für dienstliche bzw. für hoheitliche Kommunikation keine Nutzung von „WhatsApp“. Dennoch sei dies nach Aussage eines Beamten mangels „Alternativen“ für die schnelle dienstliche Gruppen-Kommunikation durchaus üblich. Dies wird am Beispiel eines „Fahndungsfotos“ angeführt: Da es schnell zur Fahndung verbreitet werden müsse und aber der Messenger-Dienst des Landes Hessen „HePolChat“ nur auf Dienst-Smartphones laufe, über welches nur jeder 6. Polizeibeamte verfügt, werde regelmäßig auf den Messenger-Dienst „WhatsApp“ zurückgegriffen.

Vorbemerkung Minister des Innern und für Sport:

Als Vorbemerkung wird vorangestellt, dass in der hessischen Polizei mobile Endgeräte wie Smartphones und Tablets seit mehreren Jahren die polizeiliche Arbeit erfolgreich unterstützen. Bereits jetzt nimmt die hessische Polizei mit ca. 4.000 ausgerollten digitalen Endgeräten einen Spitzenplatz im direkten Ländervergleich ein.

Darüber hinaus wurde bereits ein Beschaffungsvorgang über weitere 3.900 mobile Endgeräte angestoßen, um die Verfügbarkeit kurzfristig zu erhöhen. Mit dieser Maßnahme wird der geplante Aufwuchs weiter vorangetrieben und sich dem Zielbild „Personenausstattung“ schrittweise genähert.

Die Beschaffung der nächsten Tranche ist voraussichtlich für das kommende Jahr vorgesehen, was eine nahezu flächendeckende „HePolChat“-Nutzung bei der hessischen Polizei mittelfristig ermöglichen könnte. Das angestrebte strategische Ziel ist nach wie vor die Realisierung der „Personenausstattung“ im Jahr 2023.

Mit der Anwendung „HePolChat“ wurde 2018 erstmals ein dienstlicher Messenger in der hessischen Polizei eingeführt. Bei der Anwendung „HePolChat“ handelt es sich um eine Ergänzung der bereits bestehenden dienstlichen Kommunikationsmittel wie Digitalfunk und E-Mail-Kommunikation. Eine private Nutzung/Kommunikation ist – wie bei allen anderen dienstlichen Kommunikationsmedien – auch bei der Nutzung des polizeilichen Messenger-Dienstes nicht zulässig.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Chef der Staatskanzlei, der Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung, dem Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, dem Minister der Finanzen, der Ministerin der Justiz, dem Kultusminister, der Ministerin für Wissenschaft und Kunst, der Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und dem Minister für Soziales und Integration wie folgt:

Frage 1. Ist im hessischen Landesdienst die Nutzung von „WhatsApp“ zur dienstlichen bzw. hoheitlichen Kommunikation gestattet?

In der Hessischen Landesverwaltung ist die Nutzung von „WhatsApp“ zur dienstlichen bzw. hoheitlichen Kommunikation nicht gestattet.

Frage 2. Wenn nein, welche Verordnungen, Dienstanweisungen, Maßnahmen oder Beratungen gibt es, die eine Nutzung von „WhatsApp“ zur dienstlichen bzw. hoheitlichen Kommunikation im Landesdienst untersagen?

Nach Ziff. 1.2.3 der Richtlinie zur Nutzung von E-Mail- und Internetdiensten in der Hessischen Landesverwaltung (Telekommunikationsrichtlinie), die für alle Beschäftigten der Hessischen Landesverwaltung gilt, sind für die Teilnahme am elektronischen Geschäftsverkehr grundsätzlich nur die dienstlich zur Verfügung gestellten technischen Einrichtungen zu nutzen. WhatsApp wird nicht dienstlich zur Verfügung gestellt. Nach Ziff. 3.2 der Richtlinie ist insbesondere das Herunterladen von Programmen und anderen ausführbaren Dateien, die Nutzung von Audio- und Video-streams, die Teilnahme an sozialen Netzwerken (zum Beispiel Foren, Blog etc.), die nicht dienstlich zur Verfügung gestellt werden, unzulässig.

Unter dem Namen „HessenSmartphone“ stellt die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) ein Produkt zur dienstlichen Verwendung zur Verfügung, mit dessen Hilfe über ein aktuelles Smartphone oder Tablet dienstliche Informationen (z.B. Kalender, E-Mail, Kontakte) abgerufen werden können.

Der Zugriff auf die dienstlichen Informationen erfolgt über zentral bereitgestellte, besonders abgesicherte Apps, die in der Regel in einem eigenständigen und abgegrenzten dienstlichen Bereich installiert werden. Auf dem mobilen Endgerät ist - je nach zugeordnetem Profil - ggf. auch ein persönlicher Bereich eingerichtet mit einem offenen Zugang zum Internet und der prinzipiellen Möglichkeit zur Installation von Apps über einen öffentlichen App-Store. Dienstlicher und persönlicher Bereich sind grundsätzlich getrennt.

Der Prozess zur zentralen Bereitstellung von Apps durch die zentrale EMM-Plattform erfolgt grundsätzlich über das Anforderungsmanagement HessenPC und anschließender Freigabe der Apps durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) und des Bereichs der Hessischen Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung (HMinD) der Staatskanzlei. Der Messenger-Dienst „WhatsApp“ ist im dienstlichen Bereich der mobilen Endgeräte grundsätzlich nicht installiert und wird auch nicht zur Installation bereitgestellt. Daher kann er auch nicht zur dienstlichen und hoheitlichen Kommunikation genutzt werden.

Die Untersagung der Nutzung privater Software zu dienstlichen Zwecken in der Hessischen Landesverwaltung ergibt sich darüber hinaus auch aus den geltenden Datenschutzbestimmungen.

Bei WhatsApp werden personenbezogene Daten (Namen, Telefonnummern, Nachrichten, etc.) verarbeitet, welche grundsätzlich einer Einwilligung der Betroffenen gemäß § 6 Abs. 1 DSGVO erforderlich macht. Dies ist grundsätzlich nicht gegeben. Da diese Daten möglicherweise in den außereuropäischen Wirtschaftsraum übermittelt werden und sich WhatsApp nicht dem Privacy Shield Abkommen unterworfen hat, ist eine derartige Übermittlung ebenfalls gemäß Art. 44 DSGVO unzulässig.

Bei Übernahme dienstlicher Smartphones werden die Beschäftigten über die bei der Tätigkeit zu beachtenden Vorschriften bezüglich des Datenschutzes unterrichtet. Insbesondere werden sie darauf hingewiesen, dass es untersagt ist, geschützte personenbezogene Daten unbefugt zu einem anderen Zweck als dem zur jeweiligen rechtmäßigen Aufgabenerfüllung gehörenden Zweck zu verbreiten, bekannt zu geben, zugänglich zu machen oder sonst zu nutzen und dass diese Pflichten auch nach Beendigung der Tätigkeit fortbestehen. Ebenfalls wird darüber belehrt, dass Verstöße gegen das Datengeheimnis mit Freiheits- oder Geldstrafe geahndet werden können und eine disziplinarrechtliche Verfolgung nicht ausgeschlossen ist. Eine Verletzung des Datengeheimnisses wird in den meisten Fällen gleichzeitig eine Verletzung der Amtsverschwiegenheit bzw. einen Verstoß gegen die arbeitsvertragliche Schweigepflicht darstellen und kann zugleich spezielle Geheimhaltungspflichten verletzen.

Im Geschäftsbereich des HMdIS ist die Nutzung privater Anwendungen und Systeme gemäß der Geschäftsanweisung 5/2014 Anlage D untersagt. Danach sind insbesondere dienstliche Daten nicht auf Speichersystemen privater Anbieter (z.B. CloudComputing, Dropbox-Systeme) im Internet abzulegen. Zudem ist der Download, die Installation oder der Betrieb von privater Software sowie eine technische Verbindung von privater Hardware mit IT-Systemen des HMdIS aus Sicherheitsgründen nicht zulässig.

Für die hessische Polizei ergibt sich die Untersagung u.a. aus dem „Handbuch der IT-Sicherheit der hessischen Polizei“ und der Sicherheitsrichtlinie „Schutz vor Schadsoftware“. Konkrete Vorgaben zur Nutzung mobiler Endgeräte sind im „Merkblatt über Sicherheit, Verschwiegenheitspflicht & Datenschutz für Nutzer mobiler Endgeräte“ erläutert, hier ist eine Nutzung privater Messenger-Dienste ausdrücklich untersagt.

Die dienstliche Nutzung privater Arbeitsplatzrechner sowie die Verwendung privater Software und Datenträger bzw. mobiler Endgeräte wird auch im Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) durch die Sicherheitsanweisung für das LfV Hessen ausdrücklich untersagt.

Das Regierungspräsidium Kassel hat zusätzlich eine Zwischenregelung zur Einführung und Nutzung des „HessenSmartphones“ als mobiles Endgerät getroffen und eine vorläufige Nutzungsvereinbarung für Hessen Smartphone im Mitarbeiterportal mit Hausverfügung bekanntgegeben. Diesbezüglich wurde die Zustimmung des HMinD eingeholt. Eine Installation von Apps ist hier ebenfalls nur für den Dienstgebrauch zulässig, die Dezernatsleitung muss dies befürworten. Aktuell ist auf keinem Dienstgerät die Nutzung von WhatsApp genehmigt. In der Hessischen Landesfeuerweherschule (HLFS) regelt die interne Dienstanweisung der HLFS „01/2019 - Nutzung von IT-Ausstattung“ in § 6 Abs. 1, dass grundsätzlich keine private IT-Ausstattung zu verwenden ist. § 7 der Dienstanweisung regelt darüber hinaus, dass nur freigegebene Software einzusetzen ist. Über den Nachrichtendienst WhatsApp existiert keine Freigabe.

Im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV) wird die Nutzung von Software bzw. Smartphones ebenfalls durch dienststelleninterne Geschäftsanweisungen geregelt. Im Ministerium ist jede Installation von Software mittels eines Antragsformulars und mittels einer (durch Unterschrift zu bestätigenden) Kenntnisnahme eines Sicherheitsmerkblasses zu beantragen und die dienstliche Nutzung zu begründen.

Bei Hessen Forst und dem Nationalparkamt dürfen nach der Geschäftsanweisung „D30 Betrieb des IT-Systems von HessenForst“ „keine Apps auf den Smartphones installiert werden, die überwiegend einer privaten Nutzung dienen, Daten in einem Cloud-Dienst speichern oder Zugriff auf Kontaktdaten benötigen (z.B. WhatsApp, Facebook).“

Im Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (LLH) inkl. der Domäne Beberbeck ist die Nutzung von privater Hard- und Software für dienstliche Zwecke sowie die Haltung dienstlicher Daten auf privaten Geräten durch die Benutzerdienstanweisung und die Dienstanweisung zur Lokalen Datenhaltung untersagt.

Auch seitens des Hessischen Kultusministeriums (HKM) wird kein WhatsApp oder ein vergleichbarer Messenger-Dienst zur Verfügung gestellt. Alle Lehrkräfte der hessischen Schulen wurden und werden im Rahmen einer Handreichung zum Umgang mit sozialen Netzwerken aus dem Jahr 2015 informiert. Lehrkräfte sind angehalten, aus Gründen des Datenschutzes „WhatsApp“ nicht zur schulischen Kommunikation zu verwenden. Über das Schulportal steht ein Messenger zur Kommunikation in der Schulgemeinde zur Verfügung. Auch auf Lernplattformen von Schulträgern stehen datenschutzkonforme Kommunikationsmöglichkeiten bereit.

Frage 3. Wie oft wurde seit 2015 gemeldet, dass entgegen der unter Frage 2 genannten Verordnungen, Dienstanweisungen, Maßnahmen oder Beratungen „WhatsApp“ zur dienstlichen bzw. hoheitlichen Kommunikation im Landesdienst genutzt wurde und durch wie viele Personen erfolgten derartige Verstöße?

Im Geschäftsbereich des HMdIS sind in der hessischen Polizei einige wenige Verstöße dieser Art bekannt. Von den Hessischen Polizeibehörden wurden mit Stand 3. Dezember 2020 insgesamt vier bekanntgewordene und noch aktenkundige Sachverhalte gemeldet, in denen jeweils ein Polizeibediensteter – entgegen der dienstlichen Weisungen – den WhatsApp-Messenger-Dienst für die dienstliche bzw. hoheitliche Kommunikation genutzt hat. Die Sachverhalte wurden dem Jahr zugeordnet, in dem diese bekannt geworden sind. Hiernach ist ein Sachverhalt im Jahr 2015, zwei Sachverhalte im Jahr 2017 und ein Sachverhalt im Jahr 2020 bekannt geworden.

Durch einen regelmäßigen Austausch mit dem Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ist darüber hinaus auch dem HKM bekannt, dass es in der schulischen Kommunikation entgegen der o.g. Handreichung Fälle von Einsätzen des Messenger-Diensts in der schulischen Kommunikation gibt. Konkrete Angaben liegen dazu jedoch nicht vor.

Darüber hinaus ist bei den von der HZD bereitgestellten Profilen der „HessenSmartphones“ eine Kontrolle und Erfassung der Verwendung von im persönlichen Bereich installierten Apps zur dienstlichen Kommunikation nicht möglich.

Frage 4. Welche Konsequenzen hatten die möglichen unter drittens genannten Verstöße?

In den von den Polizeibehörden gemeldeten Fällen aus dem Jahr 2015 sowie 2017 wurde den Betroffenen jeweils im Rahmen von Verwaltungsermittlungen eine Missbilligung ausgesprochen. In dem benannten Fall aus dem Jahr 2020 wurde – auch vor dem Hintergrund weiterer möglicher Fehlverhalten – ein Disziplinarverfahren eingeleitet, das noch andauert.

Frage 5. Was haben Anschaffung und Betrieb des Messenger-Dienstes „HePolChat“ bis heute gekostet?

Die Kosten belaufen sich auf ca. 3,5 Mio. € für den Zeitraum von 2018 bis 2020. Die Summe umfasst die jährlichen Lizenzkosten der Messenger-Applikation und die Betriebskosten des IT-Dienstleisters.

Frage 6. Warum ist „HePolChat“ nur auf dienstlichen Smartphones nutzbar?

Aufgrund spezieller Anforderungen der hessischen Polizei wurde mit dem „HePolChat“ ein zentraler polizeilicher Messenger-Dienst eingeführt, welcher innerhalb des Polizeinetzes sicher und datenschutzkonform eigenverantwortlich betrieben werden kann.

Neben der reinen Smartphone Applikation ist der „HePolChat“ ebenfalls als Web-Applikation auf stationären polizeilichen Arbeitsplätzen innerhalb des Polizeinetzes verfügbar. Somit haben Vollzugsbeamtinnen und Vollzugsbeamte auch ohne ein dienstliches Smartphone bereits heute umfassenden Zugang zu dem Messenger-Dienst.

Frage 7. Werden allen Landesbeschäftigten oder Funktionsträgern nun Smartphones zur Verfügung gestellt, um „HePolChat“ auch zu nutzen und wenn ja bis wann?

Der polizeiliche Messenger-Dienst „HePolChat“ ist für die sichere Datenkommunikation und Nutzung im speziell gesicherten Netz der hessischen Polizei ausgelegt. Als geschützte Applikation, die im Rahmen der polizeilichen Enterprise Mobility Managements (EMM)-Plattform betrieben wird, ist eine Nutzung für Landesbeschäftigte, die sich nicht im Polizeinetz befinden, aus Gründen der IT-Sicherheit bewusst nicht möglich und auch in Zukunft nicht beabsichtigt.

Frage 8. Hat die Landesregierung erwogen, den Landesbeschäftigten und Funktionsträgern andere günstige Messenger-Dienste zu empfehlen, die unter dem Gesichtspunkt der Datensicherheit weit weniger problematisch oder sogar sicher sind, wie beispielsweise Signal oder Threema – wenn nein warum nicht?

Für das HMdIS gilt die o.g. Geschäftsanweisung 5/2014 Anlage D, welche den Download, die Installation oder den Betrieb privater Software zu dienstlichen Zwecken untersagt. Für die Arbeit mit und die Verarbeitung von dienstlichen Daten sind ausschließlich dienstlich zur Verfügung gestellte Anwendungen und Systeme zu benutzen. Aus diesem Grund erfolgt keine Empfehlung im HMdIS zur Installation und Nutzung von Messenger-Diensten wie Threema und Signal.

Auf Wunsch des Regierungspräsidiums Kassel wird derzeit geprüft, ob und inwieweit ein landeseinheitlicher, sicherer Messenger-Dienst zur Verfügung gestellt werden könnte.

Da Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von HessenForst beispielsweise mit Holzkunden, Unternehmern, Jagdgästen etc. kommunizieren müssen und verhindert werden soll, dass gegebenenfalls auf nicht zulässige Dienste zurückgegriffen wird, wurde im Geschäftsbereich des HMUKLV zeitgleich mit der Auslieferung von rund 1.400 „HessenSmartphones“ eine eigene Messenger-Lösung angeboten. So bietet HessenForst bereits einem Großteil seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Messenger-Lösung „ThreemaWork“ an.

Das Hessische Kultusministerium (HKM) empfiehlt seinen Beschäftigten aufgrund eines unzureichenden Datenschutzes und der Anforderungen an die Aktenführung keine Messenger-Dienste. Im Schulportal Hessen, das nach einem technischen Ausbau allen hessischen Schulen zur Verfügung steht, haben die Schulen die Möglichkeit, eine Chatfunktion zu verwenden.

Auch im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums der Finanzen (HMdF) sind aktuell nur Apps zugelassen, die zum Standardfunktionsumfang des „HessenSmartphones“ gehören. Solange hier keine zentrale Bereitstellung erfolgt, ist die Kommunikation über die „HessenSmartphones“ nur ohne Messenger Dienst möglich.

Für bestimmte Bereiche im Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (HMWEVW) ist ein sicherer Messenger-Dienst erforderlich, der durchgehend in der Landesverwaltung sowie der Landesregierung genutzt wird bzw. werden kann. Ein Bedarf wurde seitens des HMWEVW bereits mitgeteilt.

Wiesbaden, 18. April 2021

Peter Beuth