

## I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

## STELLUNGNAHMEN

## DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

**Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Grünbuch der Kommission „Effiziente Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in der Europäischen Union: Transparenz des Schuldnervermögens“ — KOM(2008) 128 endg.**

(2009/C 20/01)

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 286,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 8,

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, insbesondere auf Artikel 41,

gestützt auf das am 10. März 2008 eingegangene Ersuchen der Europäischen Kommission um Stellungnahme nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

### I. EINLEITUNG

#### *Konsultation des EDPS*

1. Die Kommission hat den Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) vor der Annahme des Grünbuchs informell zu dem Grünbuch-Entwurf konsultiert; der EDSB hat dies begrüßt, da er dadurch Gelegenheit hatte, vor der Annahme des Grünbuchs durch die Kommission einige Vorschläge zu dem Entwurf zu unterbreiten.

2. Wie der EDSB bereits in seinem Strategiepapier „Der Europäische Datenschutzbeauftragte als Berater der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft“ dargelegt hat, berät er nicht nur in Bezug auf förmliche Vorschläge, sondern kann auch zu Vorläuferdokumenten Stellung nehmen, wie beispielsweise Mitteilungen oder Konsultationsdokumenten, die als Grundlage für die politischen Grundsatzentscheidungen dienen, die in die Vorschläge für Rechtsvorschlüsse einfließen<sup>(1)</sup>. Dementsprechend wurde der EDSB von der Kommission mit Schreiben vom 6. März 2008 um Stellungnahme ersucht.

3. Am selben Tag leitete die Kommission eine öffentliche Konsultation ein, bei der interessierte Kreise aufgefordert wurden, bis zum 30. September 2008 Beiträge vorzulegen. Die vorliegende Stellungnahme sollte auch als ein ergänzender Beitrag zu dieser öffentlichen Konsultation betrachtet werden. Der EDSB steht für informelle Kommentare zu Vorschlagsentwürfen, die aus dem Grünbuch hervorgehen, zur Verfügung und erwartet, dass er nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zu allen angenommenen Vorschlägen für einschlägige Rechtsvorschriften konsultiert wird.

*Das Grünbuch in seinem Kontext und Schwerpunkt der Stellungnahme*

4. Im Mittelpunkt des Grünbuchs stehen mögliche Maßnahmen auf EU-Ebene, die darauf abzielen würden, „die Transparenz des Schuldnervermögens und das Auskunftsrecht der Gläubiger zu verbessern, ohne in den Schutz der Privatsphäre des Schuldners einzugreifen“, der durch die Richtlinie 95/46/EG gewährleistet wird. Das Grünbuch enthält eine ausführliche Analyse der gegenwärtigen Lage sowie eine breite Palette möglicher Lösungen zur Verwirklichung der genannten Ziele.

<sup>(1)</sup> Strategiepapier „Der Europäische Datenschutzbeauftragte als Berater der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft im Zusammenhang mit Vorschlägen für Rechtsvorschriften und zugehörigen Dokumenten“ vom 18. März 2005, abrufbar auf der Website des EDSB unter [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu)

5. Vor diesem Hintergrund soll diese Stellungnahme im Wesentlichen als Richtschnur bei Datenschutzfragen dienen, die sich im Rahmen etwaiger, aus dem Grünbuch hervorgegangener Rechtsetzungsinitiativen stellen könnten.
6. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass der EDSB bereits einige Stellungnahmen zu Vorschlägen abgegeben hat, die starke Ähnlichkeiten mit diesem Entwurf eines Grünbuchs aufweisen, insbesondere in den Bereichen Unterhaltspflichten<sup>(1)</sup> sowie Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit<sup>(2)</sup>.
7. Alle diese Initiativen haben mehrere Aspekte gemeinsam: die Verbreitung von personenbezogenen Daten soll im Hinblick auf eine bessere Gewährleistung der Rechte der Bürger innerhalb eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts unterstützt und gesteuert werden; unterschiedlichen Rechtsordnungen und unterschiedlichen auf nationaler Ebene zuständigen Behörden soll Rechnung getragen werden; bei der Verbreitung personenbezogener Daten soll die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften zum Datenschutz gewährleistet werden, damit auf diese Weise nicht nur das Grundrecht der Bürgerinnen und Bürger auf Datenschutz, sondern auch die Qualität der in den geplanten Systemen verwendeten Daten garantiert werden können.
8. Der EDSB stellt in diesem Zusammenhang fest, dass einige der in den vorgenannten Stellungnahmen herausgestellten Punkte — wie die in den nachstehenden Absätzen — auch in diesem Fall von Bedeutung und nützlich sein könnten.

## II. SUBSTANZIELLE BEMERKUNGEN

*Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und den Rechtsgründen für die Verarbeitung personenbezogener Daten*

9. Zunächst einmal sei herausgestellt, dass hinsichtlich der Transparenz des Schuldnervermögens — wie es auch im Grünbuch zugestanden wird — die gegenwärtig in den Mitgliedstaaten bestehenden Systeme sehr heterogen sind, sowohl was die mit der Vollstreckung betrauten Behörden betrifft (zu denen staatliche Behörden, aber auch fachlich qualifizierte private Stellen gehören können) als auch was die grundlegenden Vorschriften angeht. Da in dem Grünbuch eine Harmonisierung dieser Aspekte nicht vorgesehen ist, sollte diesen Unterschieden Rechnung getragen werden, denn die Vollstreckungsbehörden, die als für die Verarbeitung Verantwortliche handeln, können sehr unterschiedlich sein.
10. Nach Richtlinie 95/46/EG dürfen die für die Verarbeitung Verantwortlichen personenbezogene Daten lediglich verarbeiten, wenn die betroffene Person ihre Einwilligung gegeben hat oder eine sonstige legitime Grundlage vorhanden

<sup>(1)</sup> Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 16. Mai 2006 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Zuständigkeit und das anwendbare Recht in Unterhaltssachen, die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen und die Zusammenarbeit im Bereich der Unterhaltspflichten, ABl. C 242 vom 7.10.2006, S. 20.

<sup>(2)</sup> Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 6. März 2007 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (KOM(2006) 16 endg.), ABl. C 91 vom 26.4.2007, S. 15.

ist, z.B. wenn eine rechtliche Verpflichtung zu erfüllen oder aber eine Aufgabe wahrzunehmen ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt (Artikel 7 Buchstaben a, c und e der Richtlinie).

11. Der EDSB stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Einwilligung als Rechtsgrund nur sehr begrenzt Anwendung finden dürfte, da ein Schuldner schwerlich freiwillig seine Einwilligung dazu geben wird, dass seine personenbezogenen Daten verarbeitet werden, damit im Hinblick auf eine Vollstreckung Transparenz in Bezug auf sein Vermögen hergestellt werden kann. Im Gegensatz dazu würde die Festlegung einer speziellen rechtlichen — EU-weit oder auf einzelstaatlicher Ebene geltenden — Verpflichtung der Vollstreckungsbehörden zur Verarbeitung der personenbezogenen Daten des Schuldners nicht nur einen geeigneten Rechtsgrund nach Artikel 7 Buchstabe c darstellen, sondern könnte vorbehaltlich klarer Datenschutzgarantien auch die effiziente und einheitliche Verfügbarkeit der Schuldnerdaten fördern. Alternativ könnte eine spezielle Bestimmung ausgearbeitet werden, die auf die Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe nach Artikel 7 Buchstabe e der Richtlinie abstellt.
12. Der EDSB empfiehlt daher, dass bei etwaigen, auf dem Grünbuch basierenden legislativen Maßnahmen sichergestellt sein muss, dass eine von der ganzen Palette der Vollstreckungsbehörden vorgenommene Verarbeitung personenbezogener Daten eindeutig auf mindestens einem der Rechtsgründe nach Artikel 7 der Richtlinie 95/46/EG<sup>(3)</sup> beruht.

### *Verhältnismäßigkeit*

13. Verhältnismäßigkeit ist ein Schlüsselbegriff, dem in diesem Zusammenhang Rechnung zu tragen ist, indem insbesondere sichergestellt wird, dass die über einen Schuldner erhobenen Daten nicht unangemessen umfangreich im Vergleich zu den gegen ihn bestehenden Forderungen sind und dass die Daten nicht länger aufbewahrt werden, als es für die Zwecke, für die sie erhoben oder weiterverarbeitet werden, erforderlich ist<sup>(4)</sup>.
14. Deshalb begrüßt der EDSB den letzten Satz von Abschnitt 4 Buchstabe b des Grünbuchs, in dem es im Zusammenhang mit der Notwendigkeit, bei der Einführung einer Offenbarungspflicht für den Schuldner das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu achten, wie folgt heißt: „es dürfen keine Angaben gefordert werden, die für den Zweck der Vermögensoffenbarung nicht erforderlich sind. Ist der Schuldner von Anfang an zur Offenlegung seines gesamten Vermögens verpflichtet, ist der Eingriff in seine Privatsphäre größer, als wenn er die erforderlichen Angaben nur dann machen müsste, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind.“ Vor diesem Hintergrund muss ebenfalls sichergestellt sein, dass der Zugang zu den personenbezogenen Daten des Schuldners im Verhältnis zu dem verfolgten Zweck steht und speziellen Einschränkungen unterworfen ist. Dieser Aspekt wird bereits im letzten Satz von Abschnitt 4 Buchstabe c des Grünbuchs behandelt; dort heißt es, dass bei einer etwaigen künftigen

<sup>(3)</sup> Siehe auch die Stellungnahme des EDSB zu den Unterhaltspflichten (Nummern 14-18) und die Stellungnahme des EDSB zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Nummern 27-33).

<sup>(4)</sup> Siehe auch die Stellungnahme des EDSB zu den Unterhaltspflichten (Nummern 45-49) und die Stellungnahme des EDSB zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Nummern 21-26).

Europäischen Vermögensklärung auf die Veröffentlichung der Offenbarungsversicherung des Schuldners in einem öffentlichen Verzeichnis verzichtet werden könnte, um den Schuldner nicht über Gebühr zu belasten. Der EDSB stellt fest, dass diese allgemeine Aussage mit besonderer Aufmerksamkeit zu verfolgen sein wird und dass hier weitere Spezifikationen erforderlich sein werden, wenn Vorschläge zu einem etwaigen Europäischen Schuldnerverzeichnis unterbreitet werden.

15. Im Hinblick darauf empfiehlt der EDSB, dass dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebührend Rechnung getragen werden muss, und dies nicht nur in Bezug auf die vom Schuldner zu machenden Angaben, sondern auch im Hinblick auf andere Aspekte, wie beispielsweise den Zeitraum, in welchem die Daten gespeichert und zugänglich gemacht werden, die Einrichtungen, die Zugriff auf die Daten haben, und die Modalitäten der Offenlegung.

#### *Zweckbindung*

16. Ein weiterer wichtiger Punkt ist der Grundsatz der Zweckbindung, wonach Daten für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben werden und nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden dürfen (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/46/EG). Deshalb wäre eine vollständige und eindeutige Festlegung der Zwecke, für die die personenbezogenen Daten des Schuldners verarbeitet werden, ein wichtiger Aspekt eines jeden Vorschlags, der die Transparenz des Schuldnervermögens zum Gegenstand hat.
17. Dies bedeutet beispielsweise, wie bereits kurz in Fußnote 26 des Entwurfs für ein Grünbuch erwähnt, dass zum Zwecke der Eintreibung von Forderungen erteilte Auskünfte über den Schuldner nicht für andere Zwecke als zur Vollstreckung des Titels, den der Gläubiger erwirkt hat, verwendet werden dürfen.
18. Es können jedoch auch Ausnahmen vom Grundsatz der Zweckbindung notwendig sein. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn in einem Legislativvorschlag festgelegt würde, dass die Vollstreckungsbehörden von Dritten (wie beispielsweise den Steuer- oder Sozialversicherungsbehörden) personenbezogene Daten einholen können, die ursprünglich für andere Zwecke als die Eintreibung von Forderungen erhoben worden sind, was bei Melderegistern, Sozialversicherungs- oder Steuerregistern der Fall ist (vgl. Abschnitt II.2 des Grünbuchs). Dies kann auch der Fall sein, wenn die Daten, die im Zusammenhang mit dem Eintreiben einer Forderung verarbeitet werden, für die Verfolgung anderer Zwecke herangezogen werden müssen, wie beispielsweise im Falle einer Steuerfahndung oder im Rahmen der Verfolgung einer Straftat.
19. Diese Fälle sollten in Verbindung mit Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG betrachtet werden, in dem einige mögliche Ausnahmen vom Grundsatz der Zweckbindung geregelt sind. Insbesondere könnten in diesem Zusammenhang Ausnahmen aufgrund von Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe d (Verfolgung von Straftaten), Buchstabe e (Steuerangelegenheiten), Buchstabe f (Ausübung öffentlicher Gewalt) oder Buchstabe g (Schutz der Rechte und Freiheiten anderer Personen) gerechtfertigt sein. Von diesen Möglichkeiten wurde bereits in einem ähnlichen Kontext auf nationaler Ebene oder auf EU-Ebene Gebrauch gemacht, wie in dem

Grünbuch im Zusammenhang mit dem Zugang zu den Sozialversicherungs- und Steuerregistern und der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Steuerbehörden erläutert wird<sup>(1)</sup>. In einigen Fällen wurden zusätzliche Garantien — wie gerichtliche Kontrolle oder öffentliche Aufsicht — gegeben.

20. Dessen ungeachtet ist es nach Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG erforderlich, dass es sich bei diesen Ausnahmen um notwendige Maßnahmen handelt, die sich auf Rechtsvorschriften stützen, die sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene erlassen werden können. In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert, dass bei Vorschlägen, die auf dem Grünbuch aufbauen, sichergestellt wird, dass sich die Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die ursprünglich für andere Zwecke als die Eintreibung von Forderungen erhoben wurden, ausdrücklich und eindeutig auf Rechtsvorschriften stützt. Darüber hinaus kann der Gesetzgeber prüfen, ob auf dem Grünbuch aufbauende Rechtsvorschriften eine spezielle Bezugnahme auf die Bedingungen enthalten sollten, unter denen Daten, die zur Sicherstellung der Transparenz des Schuldnervermögens erhoben wurden, für andere Zwecke verarbeitet werden dürfen.
21. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der EDSB, dass bei Maßnahmen betreffend die Transparenz des Schuldnervermögens der Grundsatz der Zweckbindung beachtet wird und dass bei notwendigen Ausnahmeregelungen die Bedingungen nach Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG<sup>(2)</sup> eingehalten werden.

#### *Mitteilung an den Schuldner, Rechte der betroffenen Personen und Sicherheitsmaßnahmen*

22. Bei eventuellen Legislativvorschlägen, die auf dem Grünbuch aufbauen, sollten neben den oben angesprochenen Punkten auch folgende Aspekte gebührend geprüft werden:
- nach Abschnitt IV der Richtlinie 95/46/EG ist es sehr wichtig, dass die betroffenen Personen in angemessener Weise über die Verarbeitung sie betreffender personenbezogener Daten und über ihre Rechte in Kenntnis gesetzt werden. Dies bedeutet insbesondere, dass Schuldner angemessen informiert werden sollten, und zwar unabhängig davon, ob die personenbezogenen Daten direkt bei ihnen oder indirekt bei Dritten erhoben wurden,
  - das Recht der betroffenen Personen auf Auskunft über die personenbezogenen Daten und auf Berichtigung dieser Daten nach Artikel 12 der Richtlinie 95/46/EG und das auf zwingenden berechtigten Gründen basierende Recht auf Widerspruch gegen die Verarbeitung der Daten nach Artikel 14 müssen gewahrt werden. Deshalb könnten Maßnahmen vorgesehen werden, durch die die Anwendung dieser Rechte in grenzübergreifenden Fällen verbessert werden kann<sup>(3)</sup>,

<sup>(1)</sup> Vgl. S. 7 und 8 des Grünbuchs.

<sup>(2)</sup> Siehe die Stellungnahme des EDSB zu den Unterhaltungspflichten (Nummern 14-16) und die Stellungnahme des EDSB zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Nummern 18-20).

<sup>(3)</sup> Vgl. beispielsweise die Stellungnahme des EDSB über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Nummern 36-38) sowie Artikel 6 des Vorschlags der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten (KOM(2005) 690 endg.).

- geeignete technische und organisatorische Maßnahmen nach Artikel 17 der Richtlinie 95/46/EG sollten vorgesehen werden, um bei der Übermittlung von Daten zwischen den Vollstreckungsbehörden und beim Zugriff auf die Daten ein angemessenes Schutzniveau sicherstellen zu können. Die Systemsicherheit sollte bereits bei der Festlegung der Architektur des für den Datenaustausch vorgesehenen Systems berücksichtigt werden.

### III. FAZIT

23. Der EDSB begrüßt das Grünbuch und die breit angelegte Konsultation, der es unterzogen wurde, und spricht folgende Empfehlungen aus:

- bei etwaigen auf dem Grünbuch aufbauenden Legislativmaßnahmen muss sichergestellt werden, dass sich eine von der ganzen Palette der Vollstreckungsbehörden vorgenommene Verarbeitung personenbezogener Daten eindeutig auf wenigstens einen der Rechtsgründe nach Artikel 7 der Richtlinie 95/46/EG, insbesondere auf die Buchstaben c und/oder e, stützt,
- dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss gebührend Rechnung getragen werden, und dies nicht nur im Hinblick auf die vom Schuldner zu machenden Angaben, sondern auch im Hinblick auf andere Aspekte, wie beispielsweise den Zeitraum, während dem die Daten

gespeichert und zugänglich gemacht werden, die Einrichtungen, die Zugriff auf die Daten haben, und die Modalitäten der Offenlegung,

- bei Maßnahmen, die der Transparenz des Schuldnervermögens dienen, ist der Grundsatz der Zweckbindung zu beachten; bei notwendigen Ausnahmeregelungen sind die Bedingungen nach Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG einzuhalten,
- die Aspekte betreffend die Mitteilung an den Schuldner, die Rechte der betroffenen Personen und die Sicherheit der Verarbeitung müssen angemessen berücksichtigt werden.

24. Der EDSB steht für informelle Stellungnahmen zu Vorschlagsentwürfen, die aus dem Grünbuch hervorgehen, zur Verfügung und erwartet, dass er nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zu allen angenommenen Vorschlägen für einschlägige Rechtsvorschriften konsultiert wird.

Geschehen zu Brüssel am 22. September 2008.

Peter HUSTINX

*Europäischer Datenschutzbeauftragter*

---