DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Informelle Kommentare des EDSB zum Austausch personenbezogener Daten zur Bekämpfung von Betrug und Fehlern im Bereich der grenzüberschreitenden Koordinierung der sozialen Sicherheit unter der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und 987/2009

I. Einleitung

In Ihrem Schreiben vom 15. November 2013 erbaten Sie unsere Ansicht zu einem „derzeit erwogenen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit („Grundverordnung“) und ihrer Durchführungsverordnung, der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 („Durchführungsverordnung“)“, um eine eindeutige Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten zur Bekämpfung von Betrug und Fehlern im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Koordinierung der sozialen Sicherheit zwischen Mitgliedstaaten festzulegen.

Wie es in Ihrem Schreiben heißt, „wird allgemein davon ausgegangen, … dass die Verordnungen hinreichend klare rechtliche Gründe für den Austausch von Daten zwischen Mitgliedstaaten in einzelnen Fällen begründeten Verdachts auf Betrug oder Fehler nennen“.

Gleichzeitig hegen Sie jedoch Bedenken, dass „es unterschiedliche Auffassungen dazu gibt, … in welchem Umfang die Verpflichtung zum Datenaustausch unter der Grundverordnung und der Durchführungsverordnung auch einen Datenabgleich zur Bekämpfung von Betrug und Fehlern zur ordnungsgemäßen Durchführung dieser Verordnungen zählt“. Wie Sie in Ihrem Schreiben ausführen, „schafft dieser Unterschied in den Ansichten und im rechtlichen Ansatz im Bereich der Datenweitergabe für die Mitgliedstaaten praktische Probleme, wenn sie zur Beurteilung der Gültigkeit eines Sozialversicherungsanspruchs bestimmte Daten benötigen“.

II. Allgemeine Anmerkungen

Wir begrüßen die Absicht der Kommission, den derzeitigen Rechtsrahmen für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu ändern, um mehr Klarheit bezüglich des Austauschs großer Datenmengen in Form des „Datenabgleichs" zu schaffen. Wir begrüßen ferner, dass wir in einer frühen Phase des Verfahrens, noch vor der dienststellenübergreifenden Konsultation, zu Rate gezogen werden.

Wir empfehlen Ihnen, bei der Abfassung des Vorschlags zur Änderung des Rechtsrahmens sorgfältig folgenden Fragen nachzugehen:

- Welche Daten sollten beim „Datenabgleich“ von welchen Stellen, unter welchen Umständen, wie und für welchen konkreten Zweck ausgetauscht werden;
- ist ein solcher Datenaustausch überhaupt erforderlich und verhältnismäßig;
- welche besonderen Garantien, welche technischen und organisatorischen Maßnahmen sind für die Gewährleistung des Schutzes der personenbezogenen Daten natürlicher Personen erforderlich.

Postanschrift: Rue Wiertz 60 – 1047 Brüssel, Belgien
Dienststelle: Rue Montoyer 30
E-Mail: edps@edps.europa.eu – Website: www.edps.europa.eu
Tel.: +32 (0)2 283 19 00 – Fax: +32 (0)2 283 19 50

Ferner empfehlen wir, sorgfältig zu prüfen, ob der Datenabgleich fakultativ oder obligatorisch sein soll, und was dies in der Praxis bedeutet.

Wir empfehlen, gestützt auf die Antworten auf diese Fragen, die vorstehend genannten Punkte in dem noch abzufassenden Entwurf genau zu betrachten und zu diskutieren. Eine sorgfältig erwogene Änderung des Rechtsrahmens kann zu mehr Klarheit und größerer Rechtssicherheit führen und kann möglicherweise auch angemessene Garantien für einen besseren Schutz der betroffenen Personen mit sich bringen.

Nachstehend einige vorläufige Überlegungen und Empfehlungen, die Sie nach Möglichkeit bei der Bewertung und der Ausarbeitung des ersten Entwurfs des Vorschlags für den überarbeiteten Rechtsrahmen berücksichtigen sollten. In Abschnitt VI gehen wir ferner auf das von Ihnen in Ihrem Schreiben angesprochene Thema der Rechtsgrundlage ein.

III. Der Rechtsrahmen solle klar festlegen, was Datenabgleich ist

Damit Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit gewährleistet sind und Hilfestellung bei der Entscheidung darüber gegeben werden kann, welche Garantien zum Schutz des Einzelnen erforderlich sind, sollte im geänderten Rechtsrahmen eindeutig definiert werden, was „Datenabgleich“ ist.

IV. Im Rechtsrahmen sollte festgelegt werden, welche Daten von welchen Stellen unter welchen Umständen, auf welche Weise und für welchen konkreten Zweck abgeglichen werden

Es kommt weiter darauf an, dass in den Rechtsvorschriften nicht einfach ein Blankoscheck für alle möglichen Datenabgleiche unter Verwendung aller verfügbaren personenbezogenen Daten ausgestellt wird, sondern dass dort so klar und konkret wie möglich angegeben wird, welche Daten von welchen Stellen unter welchen Umständen, auf welche Weise und für welchen konkreten Zweck abgeglichen werden.

Um hier so konkret wie möglich werden zu können, bieten die Informationen unter den beiden nachstehenden Überschriften, die auch in Ihrem Schreiben genannt wurden, möglicherweise einen ersten Anhaltspunkt.

Sollte vorgesehen sein, dass über die in Ihrem Schreiben dargestellten Fälle hinaus Datenabgleiche stattfinden sollen, sollte dies in den Vorschlägen zur Änderung des Rechtsrahmens klargestellt werden. Wir empfehlen Ihnen, für jede Art des Datenabgleichs für jeden konkreten Zweck die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Datenaustauschs zu beurteilen.

Zugegebenermaßen mag es nicht möglich sein, konkret alle Arten möglicher künftiger Datenabgleiche vorab vorherzusehen. Daher könnte es erforderlich sein, im Rechtsrahmen einen gewissen Spielraum einzuräumen; je eindeutiger Sie im vorgeschlagenen Rechtsrahmen die Arten von Datenabgleichen definieren, desto mehr Transparenz und Schutz besteht für die betroffenen Personen, und desto eher können Sie sich auf die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften als Fundament der Rechtmäßigkeit des Datenabgleichs stützen.

Abgleich der Liste von Personen mit Rentenansprüchen und von Daten über Todesfälle

Auf Seite 3 Ihres Schreibens führen Sie aus, dass „einige Mitgliedstaaten ein System für den monatlichen elektronischen Austausch personenbezogener Daten betreiben, in dem beispielsweise Mitgliedstaat A, in dem eine Reihe von Rentnern aus Mitgliedstaat B lebt, Daten über Todesfälle an Mitgliedstaat B übermittelt. Auf diese Weise kann Mitgliedstaat B die Daten über Todesfälle mit seiner Liste von Rentnern auf Unstimmigkeiten zwischen den beiden Datensätzen überprüfen und feststellen, ob Renten an Verstorbene gezahlt werden“.

Auf der einen Seite würden wir es begrüßen, wenn Sie nähere Einzelheiten und konkrete Nachweise der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der oben beschriebenen Datenabgleiche bei Renten vorlegen würden; auf der anderen Seite dürften wir die Verhältnismäßigkeit des Datenabgleichs in diesem Zusammenhang kaum grundsätzlich in Frage stellen, sofern er nur in dem in Ihrem Schreiben dargestellten begrenzten Umfang erfolgt. Dies allerdings unter dem erheblichen Vorbehalt, dass die Einzelheiten des Datenaustauschs nicht auch Bedenken wegen ihrer Verhältnismäßigkeit hervorrufen. So dürfen beispielsweise bei dem Abgleich nicht mehr Daten als erforderlich verarbeitet werden und müssen angemessene Speicherfristen gelten.

Datenabgleich bei Leistungen bei Arbeitslosigkeit

Sie erwähnen in Ihrem Schreiben ein weiteres Beispiel für den Datenabgleich: „Eine Verwaltung übermittelt eine Liste von Empfängern von Arbeitslosengeld, die ihren Wohnsitz in einem anderen Staat haben, um zu überprüfen, ob diese Personen als beschäftigt registriert sind, ob sie also im ersten Staat zu Unrecht Arbeitslosengeld beziehen; in einem solchen Fall wären nähere Untersuchungen erforderlich“.

Auch hier stellen wir grundsätzlich die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Datenabgleichs in diesem Zusammenhang nicht in Frage, doch sollte darauf geachtet werden, dass die Verarbeitung im Einzelnen so angelegt ist, dass sie dem Grundsatz der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit entspricht.

IV. Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Datenabgleichs

Wir empfehlen nicht nur, die Frage der Verhältnismäßigkeit zu analysieren und die Ergebnisse dieser Analyse bei der Abfassung des Vorschlags für den Rechtstext zu berücksichtigen, sondern dort auch zu bestimmen, dass jeder Datenaustausch im Hinblick auf seinen Zweck (der wiederum im Vorschlag klar definiert sein muss) notwendig und verhältnismäßig zu sein hat.

V. Ist der Datenabgleich obligatorisch oder fakultativ?

Im Sinne der Rechtssicherheit empfehlen wir, im Vorschlag für jeden Fall eindeutig festzulegen, ob der Datenabgleich fakultativ oder obligatorisch ist, und welche konkreten Auswirkungen dies hat. So sollte beispielsweise geklärt werden, ob ein fakultativer Datenabgleich bedeutet, dass es jedem Mitgliedstaat frei steht, in seinen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften den Datenabgleich zu erlauben oder zu verbieten, oder ob jede zuständige Behörde nach Belieben darüber entscheiden darf, ob sie mit einer zuständigen Behörde in einem anderen Mitgliedstaat Daten austauschen möchte. Geregelt werden sollte auch, ob unter obligatorischem Datenabgleich einfach zu verstehen ist, dass eine zuständige Behörde Daten auf Antrag vorzulegen hat, oder ob die Mitgliedstaaten auch einen Mechanismus schaffen müssen, damit ihre zuständigen Behörden Daten austauschen können, und ob die zuständigen

Behörden dann verpflichtet werden können, diesen Mechanismus für den Austausch tatsächlich zu verwenden.

Die genauen diesbezüglichen Vorschriften können sich, ganz nebenbei, auch auf die Rechtsgrundlage auswirken, die zuständigen Behörden aus der Reihe der sechs in Artikel 7 der Richtlinie 95/46/EG angebotenen Möglichkeiten zur Verfügung steht. Damit kommen wir zu unserem nächsten Thema, den Rechtsgrundlagen der Verordnung, zu dem sie ebenfalls unseren Rat wollten.

VI. Überblick über die Rechtsgrundlagen

Artikel 7 verlangt, dass personenbezogene Daten nur verarbeitet werden dürfen, wenn einer der in diesem Artikel aufgeführten sechs rechtlichen Gründe gegeben ist. So dürfen personenbezogene Daten insbesondere nur dann verarbeitet werden, wenn a) die betroffene Person ohne jeden Zweifel ihre Einwilligung gegeben hat, oder wenn – kurz gefasst – die Verarbeitung aus einem der folgenden Gründe erforderlich ist:

b) Erfüllung eines Vertrags mit der betroffenen Person;
c) Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung, der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt;
d) Schutz der lebenswichtigen Interessen der betroffenen Person;
e) Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse, oder
f) Verwirklichung des berechtigten Interesses, das von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen wahrgenommen wird, vorbehaltlich eines zusätzlichen Abwägens mit den Rechten und Interessen der betroffenen Person.

Es ist zwar nicht erforderlich, in dem Vorschlag für einen Rechtstext genau anzugeben, welcher Grund gilt, doch sollte die Frage bei der Abfassung des Vorschlags trotzdem sorgfältig geprüft werden, und es muss auch gewährleistet sein, dass einer der Gründe tatsächlich herangezogen wird.

Relevante Rechtsgrundlage: Artikel 7 Buchstabe c oder e?

Die beiden Gründe, die höchstwahrscheinlich auf den Datenabgleich anzuwenden sind, sind Artikel 7 Buchstabe c für den obligatorischen Datenabgleich und Artikel 7 Buchstabe e für den fakultativen Datenabgleich.

Artikel 7 Buchstabe c weist gewisse Ähnlichkeiten mit Artikel 7 Buchstabe e auf, da eine rechtliche Verpflichtung auch zur Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse bestehen kann. Damit Artikel 7 Buchstabe c gelten kann, muss die Verpflichtung im Gesetz vorgesehen sein. Das Gesetz muss alle einschlägigen Bedingungen erfüllen, damit die Verpflichtung gültig und verbindlich ist, und es muss auch dem Datenschutzrecht entsprechen, also den Erfordernissen der Rechtmäßigkeit, Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Zweckbindung Genüge tun.

Sollte der Datenabgleich fakultativ sein (sollten die zuständigen Behörden also selber frei darüber entscheiden können, ob Daten abgeglichen werden, und sollte ein Datenabgleich weder im EU-Recht noch im innerstaatlichen Recht eindeutig vorgeschrieben sein), ist Artikel 7 Buchstabe c nicht die geeignete Rechtsgrundlage, weil es keine „rechtliche Verpflichtung“ für die zuständige Behörde gibt; diese kann frei darüber entscheiden, ob Daten abgeglichen werden oder nicht.

Das bedeutet allerdings nicht, dass ein Datenabgleich in diesen fakultativen Fällen zwangsläufig an sich unrechtmäßig ist. Gegebenenfalls kann stattdessen Artikel 7 Buchstabe e in Erwägung gezogen werden.

Anders als in Artikel 7 Buchstabe c muss hier der für die Verarbeitung Verantwortliche keiner rechtlichen Verpflichtung unterliegen. Die Verarbeitung muss jedoch „für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt“ vorgenommen werden. Alternativ muss entweder der für die Verarbeitung Verantwortliche oder der Dritte, an den der für die Verarbeitung Verantwortliche die Daten weitergibt, öffentliche Gewalt ausüben und muss die Datenverarbeitung für die Ausübung dieser Gewalt erforderlich sein.

Diese öffentliche Gewalt oder die Aufgabe im öffentlichen Interesse müssen auf Gesetze oder andere Rechtsvorschriften zurückgehen, vor allem, wenn sie ein Eindringen in die Privatsphäre mit sich bringen. In derartigen Fällen sollte die Rechtsgrundlage ausreichend spezifisch und präzise sein, um die möglicherweise zulässigen Arten der Datenverarbeitung genau anzugeben.

Es muss unbedingt darauf hingewiesen werden, dass Artikel 7 Buchstabe e potenziell über einen breit gefassten Anwendungsbereich verfügt, weshalb im Einzelfall das betreffende öffentliche Interesse bzw. die öffentliche Gewalt, das bzw. die die Verarbeitung rechtfertigt, eng ausgelegt und eindeutig identifiziert werden muss. Dieser breit gefasste Anwendungsbereich erklärt auch, warum in Artikel 14 ein Widerspruchsrecht vorgesehen ist für den Fall, dass sich eine Verarbeitung auf Artikel 7 Buchstabe e stützt[1].

In Anbetracht dessen und unabhängig davon, ob nun Artikel 7 Buchstabe c oder e als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung verwendet wird, empfehlen wir zur Gewährleistung von Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit nachdrücklich, im Rechtsrahmen eindeutig die Bedingungen festzulegen, unter denen ein Datenabgleich zulässig (oder erforderlich) ist, und die notwendigen Garantien vorzusehen. Damit kommen wir zu unserem letzten Punkt.

VII. Bedarf an angemessenen Garantien

Die Überarbeitung des bestehenden Rechtsrahmens bringt nicht nur mehr Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit in der Frage, ob ein Datenabgleich zulässig ist und wenn ja, in welchem Umfang und unter welchen Gegebenheiten, sondern bietet auch die Chance, weitere Garantien zum Schutz der betroffenen Personen vorzusehen.

Wie bereits in Ihrem Schreiben angedeutet, wäre es wünschenswert, die Sicherheit des Austauschs von Informationen zu verbessern, vielleicht durch den Einsatz eines bereits bestehenden IT-Systems für den Datenaustausch, wie z. B. des Informationssystems für den Binnenmarkt (IMI) oder eines anderen grenzüberschreitenden IT-Systems; diese beiden Optionen werden dem Schreiben zufolge wohl derzeit erwogen.

Von besonderer Bedeutung ist ferner die sachliche Richtigkeit der Ergebnisse des Datenabgleichs. Dies vor allem mit Blick auf die erheblichen Folgen (letztendlich möglicherweise die Ablehnung von Leistungen) etwaiger nicht zutreffender Schlussfolgerungen aus einem Datenabgleich. Wir empfehlen daher, im überarbeiteten Rechtsrahmen Verfahrensgarantien vorzusehen, um

[1] In einigen Mitgliedstaaten (z. B. Schweden) besteht dieses Widerspruchsrecht bei Verarbeitungen auf der Grundlage von Artikel 7 Buchstabe e nicht.

- Transparenz über den Gegenstand des Datenabgleichs sicherzustellen,
- zu gewährleisten, dass gestützt auf Ergebnisse eines Datenabgleichs Leistungen nicht automatisch verweigert werden, und
- faire Verfahren für betroffene Personen zu garantieren, die auf automatische Abgleiche gestützte Entscheidungen anfechten möchten.

Brüssel, 17. Januar 2014