

**Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) 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.)**

(2007/C 91/03)

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 <sup>(1)</sup>,

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 <sup>(2)</sup>, insbesondere auf Artikel 41,

gestützt auf das am 7. Dezember 2006 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 EDSB*

1. Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit <sup>(3)</sup> (nachstehend „der Vorschlag“ genannt) wurde dem EDSB von der Kommission zwecks Konsultation gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 übermittelt. Nach Auffassung des EDSB sollte in der Präambel der Verordnung auf die vorliegende Stellungnahme verwiesen werden.
2. Der förmlichen Konsultation durch die Kommission waren Gespräche zwischen dem EDSB-Sekretariat und den Dienststellen der zuständigen Generaldirektion der Kommission (GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit) im Zuge der Erarbeitung der Vorausschau der Tätigkeiten des EDSB für 2007 <sup>(4)</sup> vorausgegangen. Dieser Vorschlag aus dem Geschäftsbereich der GD Beschäftigung gehört in der Tat zu denen, die für den EDSB einen besonders hohen Stellenwert haben. Darüber hinaus hat der EDSB in einer Anhörung im Europäischen Parlament am 23. November 2006 einige Vorbemerkungen zu dem Vorschlag vorgetragen. In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB diese Konsultation und spricht die Erwartung aus, zu anderen Kommissionsvorschlägen über den Schutz personenbezogener Daten in den Bereichen soziale Sicherheit und Beschäftigung, insbesondere zu den in seiner Vorausschau genannten Vorschlägen, künftig frühzeitig gehört zu werden.

<sup>(1)</sup> ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

<sup>(2)</sup> ABl. L 8 du 12.1.2001, S. 1.

<sup>(3)</sup> ABl. L 166 du 30.4.2004, S. 1.

<sup>(4)</sup> Jedes Jahr im Dezember veröffentlicht der EDSB eine Vorausschau auf die für das Folgejahr im Rahmen seiner Beratungsfunktion festgelegten Prioritäten. Darin werden die wichtigsten Kommissionsvorschläge aufgelistet, die gegebenenfalls eine förmliche Stellungnahme des EDSB erfordern. Diese Vorschläge, von denen erhebliche Auswirkungen auf den Datenschutz zu erwarten sind, werden mit besonderem Vorrang behandelt. Die Vorausschau des EDSB für 2007 kann über die Website des EDSB [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu) aufgerufen werden.

*Hintergrund des Vorschlags*

3. In dem Vorschlag werden die Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit festgelegt. Die neuen Koordinierungsregeln der letztgenannten Verordnung können aber erst dann greifen, wenn der vorliegende Vorschlag mit den entsprechenden Durchführungsmaßnahmen verabschiedet ist <sup>(1)</sup>. Deshalb ist der Vorschlag in Verbindung mit der Basisverordnung, auf die er sich stützt, zu bewerten. In diesem Zusammenhang sei ferner bemerkt, dass der EDSB zu der Verordnung Nr. 883/2004 keine Stellungnahme abgegeben hat, da der betreffende Kommissionsvorschlag am 12. Februar 1999 <sup>(2)</sup>, d.h. vor Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 angenommen wurde.
4. Ziel des Vorschlags ist die Vereinfachung und Modernisierung der bestehenden Regelungen durch eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Sozialversicherungsträgern und bessere Verfahren für den Datenaustausch zwischen ihnen.
5. Der Vorschlag hat einen breit gefassten Geltungsbereich, und zwar sowohl hinsichtlich der erfassten Personen als auch der erfassten Bereiche. Zum einen erfasst er alle EU-Bürger, die im Rahmen innerstaatlicher Rechtsvorschriften versichert sind (somit auch Nichterwerbstätige), sofern grenzübergreifende Elemente vorliegen. Zum anderen gilt er für ein breites Spektrum von Sozialversicherungsbereichen: Leistungen bei Krankheit; Leistungen bei Mutterschaft und gleichgestellte Leistungen bei Vaterschaft; Leistungen bei Invalidität; Altersrenten; Hinterbliebenenrenten; Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten; Sterbegeld; Leistungen bei Arbeitslosigkeit; Vorruhestandsrenten; Familienleistungen.
6. Der EDSB begrüßt diesen Vorschlag insofern, als er darauf abzielt, die Freizügigkeit zu fördern und den Lebensstandard und die Beschäftigungsbedingungen für EU-Bürger, die innerhalb der Union zu- und abwandern, zu verbessern.
7. Die Bestimmungen über den Austausch personenbezogener Daten zwischen den nationalen Sozialversicherungsverwaltungen machen einen Großteil des Vorschlags aus. Die Sozialversicherungssysteme könnten ohne die Verarbeitung verschiedenster Arten von personenbezogenen Daten, darunter häufig auch sensible Daten, gar nicht auskommen. Zudem ist der Austausch sozialversicherungsrelevanter personenbezogener Daten zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten die natürliche Folge davon, dass die Bürger ihr Recht auf Freizügigkeit in der Europäischen Union immer stärker wahrnehmen.
8. Unerlässlich ist aber auch, dass dieser verstärkte Austausch von personenbezogenen Daten zwischen den nationalen Verwaltungen der Mitgliedstaaten zum einen bessere Bedingungen für die Freizügigkeit schafft und zum anderen für ein hohes Datenschutzniveau sorgt und somit eines der Grundrechte der EU wahrt. In diesem Zusammenhang nimmt der EDSB mit Genugtuung zur Kenntnis, dass auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) in seiner Stellungnahme vom 26. Oktober 2006 zu dem Vorschlag darauf hingewiesen hat, dass für einen angemessenen Schutz der personenbezogenen Daten zu sorgen ist, zumal es sich bisweilen um sensible Daten handelt <sup>(3)</sup>.

*Schwerpunkt der Stellungnahme*

9. Der EDSB ist zwar zu dem Vorschlag für eine Durchführungsverordnung gehört worden, doch kann, wie bereits zuvor erwähnt, die Durchführungsverordnung nicht getrennt von der Verordnung (EG) Nr. 883/2004, die die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit im Grundsatz, auch in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten regelt, beurteilt werden. Deshalb wird der EDSB in seiner Stellungnahme auch den mit der letztgenannten Verordnung abgesteckten Rahmen berücksichtigen. Gleichwohl wird er diejenigen Punkte in den Mittelpunkt seiner Stellungnahme rücken, bei denen dem Gesetzgeber der Durchführungsverordnung noch ein gewisser Handlungsspielraum verbleibt.

<sup>(1)</sup> Derzeit sind die Regeln in der Verordnung (EWG) 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. L 149 vom 5.7.1971, S. 2), und den zugehörigen Durchführungs Vorschriften, Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates (ABl. L 74 vom 27.3.1972, S. 1) festgelegt.

<sup>(2)</sup> ABl. C 38 vom 12.2.1999, S. 10.

<sup>(3)</sup> Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 26. Oktober 2006 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 (ABl. C 324 vom 30.12.2006, S. 59).

10. Der EDSB stellt ferner fest, dass der Vorschlag neben seinem breit gefächerten Geltungsbereich auch eine große Vielschichtigkeit aufweist, weil er ausführliche, teils auch technische Bestimmungen zu den einzelnen Sachverhalten, Mechanismen und Beschränkungen bei der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit enthält. Daher wird der EDSB bei der Analyse des Vorschlags nicht auf alle einzelnen Vorschriften eingehen, sondern einen horizontalen Ansatz verfolgen und sich dabei auf die für den Vorschlag besonders erheblichen Datenschutzgrundsätze konzentrieren.
11. Diesem Ansatz zufolge besteht das Ziel der Stellungnahme darin, die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften aber auch die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen durch Vorwegnahme und Lösung von Problemen, die möglicherweise bei der Umsetzung in innerstaatliches Recht auftreten könnten, sicherzustellen. In dieser Stellungnahme wird der EDSB zunächst den für den Datenschutz maßgeblichen Rechtsrahmen erläutern und anschließend die Anwendung der einschlägigen Datenschutzgrundsätze auf den Vorschlag behandeln. In seinem Fazit wird er die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen darlegen.

## II. DER EINSCHLÄGIGE RECHTSRAHMEN FÜR DEN DATENSCHUTZ

12. Im Kontext des Vorschlags werden personenbezogene Daten von Versicherten in der Regel von den zuständigen nationalen Behörden verarbeitet; sie fallen somit unter die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (nachstehend „die Richtlinie“ genannt). Die selteneren Fälle, in denen personenbezogene Daten von Versicherten durch Organe der Gemeinschaft verarbeitet werden, unterliegen den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001<sup>(1)</sup> zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr. Dies wäre beispielsweise bei der Verarbeitung personenbezogener Daten von EU-Bediensteten der Fall<sup>(2)</sup>. Daher ist im geltenden Rechtsrahmen für den Datenschutz ein einheitliches Schutzniveau für die gesamte EU vorgesehen.
13. Der vorliegende Vorschlag stützt sich auf diesen harmonisierten Rechtsrahmen. Allerdings sind die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie nicht völlig untereinander harmonisiert worden; so dürften die nationalen Datenschutzvorschriften in dem einen oder anderen Punkt noch voneinander abweichen. Daher ist es besonders wichtig, dass der Gesetzgeber diesem Umstand Rechnung trägt, um sicherzustellen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen diesem Rechtsrahmen voll und ganz genügen und etwaigen Abweichungen dieser Art gerecht werden.
14. Zudem wird es für den verstärkten grenzüberschreitenden Datenaustausch erforderlich sein, die nationalen Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten noch besser zu koordinieren. In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB den Artikel 77 der Verordnung Nr. 883/2004. Darin wird ausdrücklich festgelegt, dass personenbezogene Daten, die aufgrund der Verordnung oder ihrer entsprechenden Durchführungsbestimmungen verarbeitet wurden, unter Beachtung der Gemeinschaftsbestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten zu übermitteln sind.
15. Ferner werden in Artikel 77 der Verordnung Nr. 883/2004 Leitlinien zum anwendbaren einzelstaatlichen Datenschutzrecht für Übermittlungen von Daten zwischen den zuständigen Behörden der verschiedenen Mitgliedstaaten vorgegeben. Danach gilt, dass für die Übermittlung personenbezogener Daten das Datenschutzrecht des übermittelnden Mitgliedstaats anzuwenden ist. Zum anderen gilt für jede Weitergabe durch den Empfängermitgliedstaat sowie für die Speicherung, Veränderung oder Löschung der empfangenen Daten das Datenschutzrecht des Empfängermitgliedstaats. Dies deckt sich mit der Regelung zum anwendbaren einzelstaatlichen Recht nach Artikel 4 der Richtlinie.
16. In Erwägungsgrund 3 und in Artikel 3 Absatz 2 des Vorschlags wird auf die Gemeinschaftsbestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten verwiesen. Während in Erwägungsgrund 3 allgemein dargelegt wird, dass die betroffenen Personen die vollen Garantien der Gemeinschaftsbestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten genießen, bezieht sich Artikel 3 Absatz 2 konkret auf die Ausübung des Rechts auf Zugang der betroffenen Personen zu ihren personenbezogenen Daten und auf Berichtigung derselben.

<sup>(1)</sup> Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 die Vorschriften der Richtlinie 95/46 widerspiegeln, wird in dieser Stellungnahme im Interesse der leichteren Lesbarkeit ausschließlich auf die einschlägigen Artikel der letztgenannten Richtlinie Bezug genommen und auf die Erwähnung der entsprechenden Bestimmungen der erstgenannten Verordnung verzichtet.

<sup>(2)</sup> Beispielsweise behandeln Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und Artikel 18 des vorliegenden Vorschlags den Fall des Austauschs personenbezogener Daten von Hilfskräften.

17. Der EDSB ist der Auffassung, dass bei einem Rechtsakt zur Durchsetzung verbesserter Regelungen für die Verarbeitung und den Austausch personenbezogener Daten klar und deutlich auf den anwendbaren Rechtsrahmen für den Datenschutz hingewiesen werden muss. Deshalb empfiehlt der EDSB, nicht nur in die Erwägungsgründe, sondern ausdrücklich auch in den verfügbaren Teil (beispielsweise in Artikel 3) einen allgemeinen Verweis auf die Gemeinschaftsbestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten aufzunehmen. Die Aufnahme eines solchen allgemeinen Verweises schließt nicht die Möglichkeit aus, in anderen Bestimmungen, z.B. in solchen, wie sie derzeit in Artikel 3 Absatz 2 enthalten sind, speziell auf Fragen der konkreten Anwendung der Datenschutzgrundsätze im Rahmen der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit einzugehen (vgl. Nummern 36-38).

### III. ANWENDUNG DER EINSCHLÄGIGEN DATENSCHUTZGRUNDSÄTZE

#### *Zweckbindung*

18. Als ein Grundsatz des Datenschutzrechts gilt, dass personenbezogene Daten nur für den Zweck, für den sie erhoben wurden, oder einen damit zu vereinbarenden Zweck verarbeitet werden dürfen (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie). In dem Vorschlag findet sich keine allgemeine Vorschrift über die Zweckbindung (<sup>1</sup>). Jedoch folgt der Vorschlag dem allgemeinen Ansatz, wonach personenbezogene Daten, die für einen der Zwecke der Sozialversicherung (Rente, Leistungen bei Invalidität, Leistungen bei Arbeitslosigkeit usw.) erhoben wurden, nur für diesen Zweck verarbeitet und an die Behörden anderer Mitgliedstaaten weitergegeben werden dürfen. Somit dürften die in dem Vorschlag geregelten Verarbeitungsvorgänge zumeist personenbezogene Daten betreffen, die für denselben oder einen damit zu vereinbarenden Zweck verarbeitet werden. Dies gilt auch für die Verarbeitung im Rahmen der Übermittlung personenbezogener Daten zum Zwecke der Beitreibung von Forderungen, die sich auf unrechtmäßig in Anspruch genommene Leistungen beziehen (Artikel 73).
19. Doch könnten in anderen Fällen wie z.B. bei der Zusammenarbeit von Steuerbehörden (Erwägungsgrund 14) Daten der Sozialversicherung auch für andere als Sozialversicherungszwecke benötigt werden. Dann würden sich nach Artikel 13 der Richtlinie Ausnahmen vom Grundsatz der Zweckbindung in konkreten Einzelfällen und unter der Voraussetzung, dass sie auf einzelstaatlicher oder Gemeinschaftsebene notwendig und auf gesetzgeberische Maßnahmen gestützt sind, rechtfertigen lassen. In diesem Zusammenhang könnte der Gesetzgeber prüfen, ob er in dem Vorschlag konkret ausführt, unter welchen Bedingungen Daten der Sozialversicherung für einen anderen Zweck verarbeitet werden dürfen.
20. Vor diesem Hintergrund ist der EDSB der Meinung, dass die wesentlichen Datenschutzvorschriften zur Zweckbindung in dem Vorschlag Beachtung finden. Des Weiteren stellt der EDSB fest, dass sich das Verbot der Verwendung von personenbezogenen Daten zu anderen als Sozialversicherungszwecken bereits aus dem anwendbaren Datenschutzrecht ergibt, das Ausnahmen von diesem allgemeinen Grundsatz nur in konkreten Einzelfällen und unter strengen Auflagen zulässt.

#### *Wahrung der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf verarbeitete Daten, zuständige Stellen und Speicherdauer*

21. Gemäß den Datenschutzgrundsätzen sollen personenbezogene Daten den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sein und nicht darüber hinausgehen (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie). Dies bedeutet im Zusammenhang mit den Systemen der sozialen Sicherheit, dass in jedem Fall Daten nur im notwendigen und angemessenen Umfang weitergegeben werden dürfen.
22. Dieser Grundsatz ist in Artikel 2 Absatz 1 des Vorschlags korrekt niedergelegt; danach haben die Träger der Mitgliedstaaten die Verpflichtung, sich alle Daten mitzuteilen, die zur Begründung und Feststellung der Rechte und Pflichten der Versicherten benötigt werden. In diesem Zusammenhang weist der EDSB darauf hin, dass die Beantwortung der Frage, welcher Umfang an personenbezogenen Daten benötigt wird, je nach Art der Leistung leicht unterschiedlich ausfallen kann. Beispielsweise werden für Leistungen bei Krankheit andere personenbezogene Daten notwendig sein als für Altersrenten. Die von den Behörden der Mitgliedstaaten übermittelten Daten sollten nicht über das Maß hinausgehen, das für die auf den jeweiligen Fall zutreffenden Rechte und Pflichten der Versicherten erforderlich ist.

<sup>(1)</sup> Der EWSA hat in seiner Stellungnahme auf diesen Punkt hingewiesen und erklärt, er vermisse eine Bestimmung wie in Artikel 84 Absatz 5 Buchstabe b der Verordnung (EWG) 1408/71, „die ausdrücklich untersagt, die Daten zu anderen Zwecken als zu denen der sozialen Sicherheit zu verwenden“ (Nummer 4.10.2 der EWSA-Stellungnahme).

23. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte auch auf die Zahl der zuständigen Stellen, die Zugang zu den Daten haben, sowie auf die Modalitäten und die Dauer der Speicherung der personenbezogenen Daten Anwendung finden. Der Zugang zu Sozialversicherungsdaten ist nur einschlägigen Behörden und Trägern zu gewähren, und diese Daten sind — in einer Form aufzuwahren die die Identifizierung der betroffenen Personen ermöglicht — nicht länger zu speichern, als es für die Realisierung der Zwecke, für die sie weiterverarbeitet werden, erforderlich ist (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie).
24. Was die Zahl der Behörden und Träger angeht, denen der Zugang zu personenbezogenen Daten von Versicherten gestattet ist, so soll gemäß Artikel 83 des Vorschlags eine öffentlich zugängliche Datenbank eingerichtet werden, in der für jeden Mitgliedstaat die betreffenden Stellen aufgelistet werden. Ferner sei erwähnt, dass der Vorschlag es den Mitgliedstaaten überlässt, nach eigenem Ermessen zu entscheiden, ob personenbezogene Daten über eine zentrale Zugangsstelle eines Mitgliedstaats oder unmittelbar an die entsprechende Behörde oder den entsprechenden Träger übermittelt werden sollen (Artikel 2 Absatz 3). Zudem dürfte es in jedem Mitgliedstaat viele benannte Stellen geben, von denen manche auf regionaler Ebene tätig sind.
25. In Bezug auf die Dauer der Speicherung personenbezogener Daten stellt der EDSB fest, dass die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit im Sozialversicherungsbereich je nach Leistungsart ganz unterschiedlich ausfallen kann. Beispielsweise wird die Verarbeitung personenbezogener Daten für die Bewilligung von Leistungen bei Krankheit in der Regel weniger Zeit in Anspruch nehmen als für die Bearbeitung von Renten, da letztere Leistungen voraussichtlich für einen längeren Zeitraum gewährt werden. Auch wird die Dauer der Speicherung personenbezogener Daten von der Art der bearbeitenden Stelle abhängig sein. Im Falle der zentralen Zugangsstellen hieße dies beispielsweise, dass personenbezogene Daten unmittelbar nach ihrer Weiterleitung an die zuständige Stelle gelöscht würden. In jedem Fall sollte klar sein, dass personenbezogene Daten zu löschen oder zu anonymisieren sind, sobald sie für den Zweck, für den sie erhoben oder verarbeitet wurden, nicht mehr benötigt werden.
26. Aufgrund dieser Erwägungen betont der EDSB, dass bei einem so komplizierten System, in dem personenbezogene Daten verarbeitet und über ein asymmetrisches Netzwerk von Stellen weiterleitet werden, besonders dafür Sorge zu tragen ist, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden in einer angemessenen Frist erfolgt und dass eine Duplizierung von Datenbanken vermieden wird. Nach Ansicht des EDSB wird die in Artikel 83 genannte Datenbank sicherstellen helfen, dass die benötigten personenbezogenen Daten in jedem konkreten Einzelfall nur an die einschlägigen Behörden übermittelt werden. Doch könnten in den derzeitigen Vorschlag weitere Klarstellungen hinsichtlich der Modalitäten für die Übermittlung und Speicherung von Daten aufgenommen werden, wie es die Kommission bereits in anderen Vorschlägen getan hat <sup>(1)</sup>. In diesem Zusammenhang meint der EDSB, dass eine gewisse Harmonisierung der Aufbewahrungsfristen nicht nur das Recht der Bürger auf Schutz der personenbezogenen Daten sichern, sondern auch für eine effizientere Koordinierung zwischen den Verwaltungen in den einzelnen Mitgliedstaaten sorgen würde.

#### *Rechtliche Gründe für die Verarbeitung personenbezogener Daten*

27. In dem Vorschlag sind vielfältige Regelungen vorgesehen, nach denen die personenbezogenen Daten von Versicherten zwischen den zuständigen Stellen der einzelnen Mitgliedstaaten ausgetauscht werden. Dieser Austausch personenbezogener Daten lässt sich grob in zwei Kategorien unterteilen: Austausch auf Ersuchen der betroffenen Person und Austausch von Amts wegen, üblicherweise zwischen Dritten (zuständigen Stellen, Arbeitgebern), ohne dass ein Ersuchen der betroffenen Person vorliegt. In vielen Fällen werden von den einschlägigen Stellen auch sensible Daten, insbesondere über den Gesundheitszustand, verarbeitet und übermittelt.
28. Bei all diesen Verarbeitungsprozessen sind die in der Richtlinie vorgegebenen Anforderungen an die Verarbeitung personenbezogener Daten einzuhalten. Die zuständigen nationalen Stellen und die Arbeitgeber dürfen personenbezogene Daten lediglich verarbeiten, wenn die betroffene Person ihre Einwilligung gegeben hat oder eine sonstige legitime Grundlage vorhanden 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). Noch strengere Auflagen gelten für sensible Daten, d.h. personenbezogene Daten, aus denen die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie Daten über Gesundheit oder Sexualverhalten (Artikel 8 der Richtlinie).

<sup>(1)</sup> Ein jüngstes Beispiel dafür ist der Vorschlag der Kommission 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 (KOM(2005 649 endg.). Insbesondere verpflichtet Artikel 46 dieses Vorschlags die zentralen Behörden der Mitgliedstaaten, die Daten von den Behörden anderer Mitgliedstaaten erhalten haben, diese Daten sofort nach ihrer Weiterleitung an die zuständige nationale Stelle zu vernichten. Zudem enthält Absatz 3 ein ausdrückliches Verbot, eine gemäß den Bestimmungen dieser Verordnung übermittelte Information länger als für den Zweck der Übermittlung nötig und generell länger als ein Jahr aufzubewahren. Siehe hierzu auch die Stellungnahme des EDSB zu diesem Vorschlag (Abl. C 242 vom 7.10.2005, Nummern 45-49).

29. Vor diesem Hintergrund verweist der EDSB darauf, dass durchaus davon auszugehen ist, dass die Bestimmungen des Vorschlags im Sinne von Artikel 7 Buchstabe c der Richtlinie insofern eine rechtliche Verpflichtung zur Verarbeitung und zum Austausch von Sozialversicherungsdaten begründen, als es sich um eine spezifische Verpflichtung handelt. Daher könnte in den Fällen, in denen der Vorschlag eine eindeutige Verpflichtung zur Verarbeitung personenbezogener Daten vorgibt, für Verarbeitungsvorgänge durch die zuständigen nationalen Stellen und die Arbeitgeber Artikel 7 Buchstabe c der Richtlinie als Grundlage herangezogen werden. Wird dagegen diese rechtliche Verpflichtung nicht unmittelbar durch den Vorschlag vorgegeben, so ist als Grundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten entweder eine spezifische nationale (nicht harmonisierte) rechtliche Verpflichtung oder eine andere rechtliche Begründung heranzuziehen.
30. Artikel 7 Buchstabe e der Richtlinie erlaubt die Verarbeitung personenbezogener Daten, wenn sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt und dem für die Verarbeitung Verantwortlichen oder dem Dritten, dem die Daten übermittelt werden, übertragen wurde, erforderlich ist. Dies würde zutreffen, wenn die entsprechende Stelle Daten im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben oder der Ausübung öffentlicher Gewalt verarbeitet, die nicht auf eine spezifische rechtliche Verpflichtung, sondern auf eine allgemeine Vorschrift des innerstaatlichen oder des Gemeinschaftsrechts zurückgeht. In diesem Falle gilt das Widerspruchsrecht gemäß Artikel 14 Buchstabe a der Richtlinie.
31. Die Einholung der Einwilligung kommt als rechtliche Grundlage im Sinne von Artikel 7 Buchstabe a der Richtlinie bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch staatliche Behörden oder bei Beschäftigungsverhältnissen nur begrenzt zum Tragen, da eine Einwilligung nur als freie Willensbekundung im Sinne von Artikel 2 Buchstabe h der Richtlinie gilt, wenn die betroffene Person auch noch andere gangbare Alternativen hat.
32. In Bezug auf die Verarbeitung sensibler Daten (Artikel 8 der Richtlinie) gelten die gleichen Überlegungen wie in den vorstehenden Punkten. Der EDSB ist der Ansicht, dass arbeitsrechtliche Verpflichtungen (Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie), andere Ausnahmen (Artikel 8 Absatz 4) oder Einwilligungen (Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a) einschlägige rechtliche Grundlagen für die Verarbeitung sensibler Sozialversicherungsdaten bilden könnten. Hier könnten spezielle Schutzmechanismen wie z.B. technische Abschottungsmaßnahmen erforderlich werden.
33. Aufgrund der vorstehenden Überlegungen weist der EDSB auf Folgendes hin: Je klarer die konkreten rechtlichen Verpflichtungen der zuständigen Stellen und Arbeitgeber bei der Verarbeitung personenbezogener Daten in dem Vorschlag formuliert werden, desto leichter und effizienter wird ihre Umsetzung in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Einhaltung der auf die Richtlinie zurückgehenden innerstaatlichen datenschutzrechtlichen Vorschriften sein. Ohne im Detail auf die einzelnen konkreten Mechanismen des Vorschlags eingehen zu wollen, empfiehlt der EDSB dem EU-Gesetzgeber, dafür Sorge zu tragen, dass jeder der vorgeschlagenen Mechanismen zur Verarbeitung und Weiterleitung von personenbezogenen Daten eindeutig auf eine konkrete, in dem Vorschlag unmittelbar vorgegebene rechtliche Verpflichtung oder auf andere legitime Gründe für die Verarbeitung nach Maßgabe der Artikel 7 und 8 der Richtlinie gestützt wird.

#### *Benachrichtigung der Versicherten*

34. Es ist unerlässlich, die betroffenen Personen — wie in Abschnitt IV der Richtlinie 95/46 vorgeschrieben — über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten und über ihre Rechte angemessen zu informieren. Dies ist umso wichtiger, wenn personenbezogene Daten von vielen Behörden in verschiedenen Mitgliedstaaten verarbeitet werden und die Gefahr besteht, dass die betroffenen Personen nicht mehr überblicken können, wer ihre personenbezogenen Daten verarbeitet, zu welchem Zweck die Verarbeitung erfolgt und wie sie ihrem Recht Geltung verschaffen können.
35. In dieser Frage unterstützt der EDSB nachdrücklich einen proaktiven Ansatz: Die Betroffenen sind umfassend und rechtzeitig über den Verwendungszweck der erhobenen Daten und über ihre Rechte aufzuklären. Der EDSB schließt sich diesbezüglich nicht nur der Forderung des EWSA <sup>(1)</sup> an, allen potenziellen Nutzern der Verordnung die Regelungen und Vorteile der Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme näher zu bringen, sondern ruft den Gesetzgeber selbst dazu auf, in dem Vorschlag ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Betroffenen konkret und angemessen über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten informiert werden müssen. Dies könnte durch eine Änderung von Artikel 19 (Unterrichtung der Versicherten) erfolgen, um sicherzustellen, dass den Versicherten die notwendigen Informationen übermittelt werden.

<sup>(1)</sup> EWSA-Stellungnahme, Nummer 1.11.

*Rechte der Betroffenen*

36. Die Rechte der Betroffenen sind bei den Systemen der sozialen Sicherheit besonders wichtig, denn sie geben ihnen die Möglichkeit, stets einen Überblick über sie betreffende (sensible) Daten zu haben, ihre sachliche Richtigkeit sicherzustellen und die Angaben, auf deren Grundlage wichtige Entscheidungen getroffen und Leistungen gewährt werden, zu prüfen. Dies ist von besonderer Bedeutung in einem grenzüberschreitenden Kontext, wo die Fehlerquote beim Austausch personenbezogener Daten aufgrund der Tatsache, dass die Informationen übersetzt werden müssen, höher sein dürfte. Ferner sei erwähnt, dass nicht nur die betreffenden Personen selbst, sondern auch die betreffenden Sozialversicherungsträger von der erhöhten Gewähr für sachliche Richtigkeit der Daten, die mit der Durchsetzung der Rechte der Betroffenen verbunden ist, profitieren.
37. Der EDSB begrüßt nachdrücklich Artikel 3 Absatz 2 des Vorschlags, wonach die Mitgliedstaaten den betroffenen Personen unter Beachtung der Gemeinschaftsbestimmungen über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ein Recht auf Zugang zu diesen Daten und auf Berichtigung derselben garantieren. Jedoch rät der EDSB dazu, diese Bestimmung um einen ausführlicheren Verweis auf alle den Betroffenen zustehenden Rechte, einschließlich des Widerspruchsrechts (Artikel 14 der Richtlinie 95/46) und der Garantien in Bezug auf automatisierte Einzelentscheidungen (Artikel 15 der Richtlinie 95/46), zu ergänzen.
38. Darüber hinaus empfiehlt der EDSB, in dem Vorschlag gebührend zu berücksichtigen, dass es notwendig ist, die effektive Ausübung der Rechte der Betroffenen in einem grenzüberschreitenden Kontext zu erleichtern. Dabei müssen die Betroffenen nämlich ihre Rechte in Fällen geltend machen, in denen ihre personenbezogenen Daten von verschiedenen Behörden aus zwei oder mehr Ländern kommen. Es wäre daher zu wünschen, dass die Rechte der Betroffenen in solchen Fällen unmittelbar durch die jeweilige Behörde, der die personenbezogenen Daten aus anderen Mitgliedstaaten zugehen, wahrgenommen werden können. Das würde bedeuten, dass die zuständige Behörde, die im unmittelbaren Kontakt zum Versicherten steht, als einzige Anlaufstelle nicht nur in Bezug auf Sozialversicherungsleistungen, sondern auch in Bezug auf alle im Zusammenhang mit diesen Leistungen verarbeiteten personenbezogenen Daten fungieren müsste. Die Versicherten könnten dann ihre Rechte als Betroffene unabhängig davon, woher die Daten kommen, über die zuständige Behörde geltend machen. Deshalb ersucht der EDSB den Gesetzgeber, diese Möglichkeit auch unter Berücksichtigung der bereits in anderen Kommissionsvorschlägen enthaltenen Beispiele<sup>11</sup> in Erwägung zu ziehen (<sup>1</sup>).

*Sicherungsmaßnahmen*

39. In dem Vorschlag spielt die Frage der Sicherheit bei der Datenverarbeitung im Zusammenhang mit dem zunehmenden Einsatz elektronischer Technik durch die öffentlichen Verwaltungen der verschiedenen Mitgliedstaaten eine ganz erhebliche Rolle. Zudem werden beim Informationsaustausch in den meisten Fällen auch sensible Daten übermittelt, weshalb es — wie vom EWSA betont — umso wichtiger ist, „dass diese Daten entsprechend gesichert sind und nicht in falsche Hände gelangen können“ (<sup>2</sup>).
40. In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB den Artikel 4 des Vorschlags, in dem es heißt, die Datenübermittlung zwischen den zuständigen Trägern „erfolgt elektronisch in einem gemeinsamen sicheren Rahmen, in dem die Vertraulichkeit und der Schutz der ausgetauschten Daten gewährleistet werden kann“. Der EDSB weist jedoch darauf hin, dass für diesen von der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (<sup>3</sup>) festzulegenden „gemeinsamen sicheren Rahmen“ die im IDABC-Programm (<sup>4</sup>) (IDABC — Interoperabilität europaweiter elektronischer Behördendienste für öffentliche Verwaltungen, Unternehmen und Bürger) enthaltenen Empfehlungen in Bezug auf die gemeinschaftlichen Datenschutzbestimmungen und insbesondere auf die Sicherheit der Verarbeitung (Artikel 17 der Richtlinie) gebührend zu berücksichtigen sind. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der EDSB ferner, dass Fachberater für Datenschutz und Datensicherheit in angemessener Weise zu den betreffenden Beratungen der Verwaltungskommission hinzugezogen werden.

(<sup>1</sup>) Ein Beispiel jüngeren Datums findet sich in dem Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten (KOM(2005) 690 endg.). Nach Artikel 6 des Vorschlags können Betroffene ihr Recht auf Zugang zu ihren personenbezogenen Daten nicht nur durch Einreichung eines Antrags an die Behörde, die die Daten verwaltet, sondern auch über die Behörde des Staates, in dem sie ihren Wohnsitz haben, geltend machen. Weitere Beispiele hierzu sind auch im Schengener Informationssystem zu finden.

(<sup>2</sup>) EWSA-Stellungnahme, Nummer 4.10.

(<sup>3</sup>) Gemäß Artikel 71 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004. In Artikel 4 des Vorschlags ist vorgesehen, dass Format und Modalitäten des Datenaustauschs von dieser Verwaltungskommission festgelegt werden.

(<sup>4</sup>) <http://ec.europa.eu/idabc/en/home>

#### IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

41. Der EDSB begrüßt diesen Vorschlag insofern, als mit ihm die Freizügigkeit gefördert und der Lebensstandard und die Beschäftigungsbedingungen für EU-Bürger, die innerhalb der Union zu- und abwandern, verbessert werden sollen. Die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit wäre ohne die Verarbeitung und den Austausch verschiedenster Arten von personenbezogenen Daten, darunter häufig auch sensible Daten, gar nicht denkbar.
42. Unerlässlich ist aber auch, dass dieser verstärkte Austausch von personenbezogenen Daten zwischen den nationalen Verwaltungen der Mitgliedstaaten zum einen bessere Bedingungen für die Freizügigkeit schafft und zum anderen für ein hohes Datenschutzniveau sorgt und somit eines der Grundrechte der EU wahrt.
43. Der Vorschlag stützt sich auf die harmonisierten Rahmenbedingungen für den Datenschutz, wie sie durch die Gemeinschaftsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten und insbesondere durch die Richtlinie 95/46/EG und die einzelstaatlichen Durchführungsvorschriften vorgegeben sind. Der EDSB stellt mit Genugtuung fest, dass sowohl in der Basisverordnung Nr. 883/2004 als auch in dem Vorschlag auf die Anwendbarkeit dieser Datenschutz-Rahmenbedingungen hingewiesen wurde. Gleichwohl sollten spezielle Aspekte der Anwendung der Datenschutzgrundsätze im Rahmen der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit näher und expliziter behandelt werden.
44. In Bezug auf den Grundsatz der Zweckbindung ist der EDSB der Meinung, dass in dem Vorschlag die wesentlichen Datenschutzvorschriften zur Zweckbindung Beachtung finden. Des Weiteren stellt der EDSB fest, dass das Verbot der Verwendung von personenbezogenen Daten zu anderen als Sozialversicherungszwecken zwar nicht ausdrücklich in dem Vorschlag verankert ist, sich aber bereits aus dem geltenden Datenschutzrecht ergibt, das Ausnahmen von diesem allgemeinen Grundsatz nur in bestimmten Fällen und unter strengen Auflagen zulässt. In diesem Zusammenhang könnte der Gesetzgeber prüfen, ob er in dem Vorschlag konkret ausführt, unter welchen Bedingungen Sozialversicherungsdaten für einen anderen Zweck verarbeitet werden dürfen.
45. Hinsichtlich der Wahrung der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf verarbeitete Daten, zuständige Stellen und Speicherdauer hebt der EDSB hervor, dass bei einem derart komplizierten System, in dem personenbezogene Daten verarbeitet und über ein asymmetrisches Netzwerk von Stellen weiterleitet werden, besonders dafür Sorge zu tragen ist, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden in einer angemessenen Frist erfolgt und dass eine Duplizierung von Datenbanken vermieden wird. In diesem Zusammenhang wäre es zweckmäßig, nähere Erläuterungen zu den Modalitäten der Übermittlung und Aufbewahrung von Daten in den Vorschlag aufzunehmen.
46. Ohne im Detail auf die einzelnen, in dem Vorschlag vorgesehenen konkreten Mechanismen eingehen zu wollen, empfiehlt der EDSB im Hinblick auf die rechtlichen Gründe für die Verarbeitung personenbezogener Daten dem EU-Gesetzgeber, dafür Sorge zu tragen, dass jeder der vorgeschlagenen Mechanismen zur Verarbeitung und Weiterleitung von personenbezogenen Daten auf eine konkrete rechtliche Verpflichtung, die unmittelbar durch den Vorschlag vorgegeben wird, oder auf andere legale Gründe für eine Verarbeitung nach Maßgabe der Artikel 7 und 8 der Richtlinie gestützt wird.
47. Was die Benachrichtigung der Versicherten angeht, so empfiehlt der EDSB, in dem Vorschlag ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Betroffenen konkret und angemessen über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu informieren sind.
48. In Bezug auf die Rechte der Betroffenen begrüßt der EDSB nachdrücklich Artikel 3 Absatz 2 des Vorschlags und rät dazu, diese Bestimmung um einen ausführlicheren Verweis auf alle den Betroffenen zustehenden Rechte, einschließlich des Widerspruchsrechts und der Garantien in Bezug auf automatisierte Einzelentscheidungen, zu ergänzen. Zudem ersucht der EDSB den Gesetzgeber, die effektive Ausübung der Rechte der Betroffenen in einem grenzüberschreitenden Kontext zu erleichtern, indem er vorzieht, dass die zuständige Behörde, die im unmittelbaren Kontakt zum Versicherten steht, als einzige Anlaufstelle nicht nur in Bezug auf Sozialversicherungsleistungen, sondern auch in Bezug auf alle im Zusammenhang mit diesen Leistungen verarbeiteten personenbezogenen Daten fungieren muss.

49. Hinsichtlich der Sicherungsmaßnahmen regt der EDSB an, dass in Bezug auf den in Artikel 4 des Vorschlags vorgesehenen „gemeinsamen sicheren Rahmen“ die einschlägigen Empfehlungen zum Datenschutz und zur Verarbeitungssicherheit angemessen berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang sollten Fachberater für Datenschutz und Datensicherheit in angemessener Weise zu den betreffenden Beratungen der Verwaltungskommission hinzugezogen werden.

Geschehen zu Brüssel am 6. März 2007

Peter HUSTINX  
*Europäischer Datenschutzbeauftragter*

---