

16. Wahlperiode

Vorlage – zur Kenntnisnahme –
Stellungnahme des Senats
zum Bericht des Berliner Beauftragten für
Datenschutz und Informationsfreiheit für das Jahr 2009

Der Senat von Berlin
SenInnSport – I AbtL 1
Tel. (927) 2066

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin
über Senatskanzlei G Sen

V o r l a g e
- zur Kenntnisnahme -

über Stellungnahme des Senats zum Bericht des Berliner Beauftragten für
Datenschutz und Informationsfreiheit für das Jahr 2009

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Nach § 29 Abs. 2 Berliner Datenschutzgesetz sowie § 18 Abs. 3 Berliner Informationsfreiheitsgesetz erstattet der Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit dem Abgeordnetenhaus und dem Senat jährlich einen Bericht über das Ergebnis seiner Tätigkeit. Der Senat hat dazu nach § 29 Abs. 2 des Berliner Datenschutzgesetzes eine Stellungnahme herbeizuführen und legt diese hiermit dem Abgeordnetenhaus vor.

Berlin, den 29. Juni 2010

Der Senat von Berlin

Klaus Wowereit

Regierender Bürgermeister

Dr. Ehrhart Körting

Senator für Inneres und Sport

Stellungnahme des Senats

zum Bericht des

Berliner Beauftragten für

Datenschutz und

Informationsfreiheit

für das

Jahr 2009

(nach § 29 Abs.2 Berliner Datenschutzgesetz)

~~Wissenschaft, Fachgesellschaften und Anwendergruppen zurückgreifen. Die Ergebnisse werden wir den Krankenhausträgern zur Verfügung stellen, damit sie diese bei künftigen Neubeschaffungen und Weiterentwicklungen bestehender Systeme anwenden. Parallel zu der Arbeit in der Arbeitsgruppe werden wir unsere Prüfungen in Berlin fortsetzen und auf weitere Krankenhäuser ausweiten.~~

FAZIT

~~Unsere Prüfungen haben ergeben, dass in Berliner Krankenhäusern teilweise weit über das für die medizinische Behandlung erforderliche Maß hinaus Zugriffe auf elektronische Patientenakten möglich sind. Dies ist mit datenschutzrechtlichen Vorgaben und der ärztlichen Schweigepflicht unvereinbar. Wir werden mit Nachdruck darauf hinwirken, dass Krankenhausinformationssysteme datenschutzhinweisreich gestaltet und betrieben werden.~~

2.4 Datenerhebung für den Europäischen Sozialfonds

Über den Europäischen Sozialfonds (ESF) werden Weiterbildungsmaßnahmen finanziert, die der Berufsorientierung für Schülerinnen und Schüler sowie der Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt dienen. Diese Maßnahmen werden aus Mitteln des ESF, des Landes Berlin und den Agenturen für Arbeit finanziert. Nach den Förderbedingungen der Europäischen Union müssen alle ESF-finanzierten Maßnahmen geprüft werden. Dazu werden Daten über Teilnehmerinnen und Teilnehmer gesammelt, die über die Struktur, den Durchführungsstand und den Erfolg der Maßnahmen und damit den erfolgreichen Einsatz von ESF-Mitteln informieren. Zu den damit verbundenen Datenflüssen, mit denen wir uns bereits früher³⁴ auseinandergesetzt haben, erreichen uns immer wieder kritische Fragen. Die Träger der Qualifizierungsmaßnahmen (Maßnahmeträger) erheben u.a. Namen und Vornamen, Adresse, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Geburtsdatum, Muttersprache, Spätaussiedler, Vorliegen von Behinderungen, Angaben zur Jahrgangsstufe, Eintritts- und Austrittsdatum und Anzahl der absolvierten Teilnehmerstunden. Eine Weiterleitung dieser Daten erfolgte bislang personenbezogen an die das Programm umsetzenden Institutionen, die sog. Service- und Treuhandgesellschaften, und über diese an die Technische Hilfe des ESF in Berlin, die ECG GmbH. Die jeweilige Service-/Treuhandgesellschaft ist dabei im Rahmen der Umsetzung z. B. des Programms „Berliner Programm Vertiefte Berufsorientierung (BVBO)“ in zweierlei Funktionen tätig: Zum einen

handelt sie als beliehenes Unternehmen, soweit es um die Verwaltung und Ausreichung der Mittel an nachgeordnete Maßnahmeträger geht. Zum anderen ist sie Antragstellerin und Zuwendungsempfängerin im Zusammenhang mit der Beantragung der Mittel des ESF. Zuwendungsempfänger haben nach den zu § 44 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung erlassenen Ausführungsvorschriften, die Bestandteil des Zuwendungsbescheides sind, einen Verwendungsnachweis zu führen. Nach den in den Zuwendungsbescheid einbezogenen Förderbedingungen des ESF hat der Maßnahmeträger zu gewährleisten, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihren Wohnsitz im für das beantragte Ziel förderfähigen Gebiet des Landes Berlin haben. Er hat zum Zweck des Nachweises der tatsächlichen Qualifizierungsstunden Teilnehmerlisten zu führen. Zudem muss der Träger zum Zweck der Erfolgskontrolle sechs Monate nach Projektende über den Verbleib der Teilnehmenden berichten. Die Service-/Treuhandgesellschaften beriefen sich bei der Datenerhebung gegenüber dem jeweiligen Maßnahmeträger auf eine Vorgabe der für die Steuerung und Finanzierung von BVBO-Maßnahmen zuständigen Senatsverwaltung und führten insbesondere aus, in den Förderbedingungen sei geregelt, dass für die Berichterstattung die dafür zur Verfügung gestellten „EDV-gestützten Unterlagen (TRS)“ zu verwenden seien. Die Angaben in diesem System seien obligatorisch. Nur bei Vollständigkeit der Daten und nur im Hinblick auf nachgewiesene Teilnehmerstunden könnten auch Projektkosten abgerechnet werden. Insoweit sei die jeweilige Service-/Treuhandgesellschaft berichts- und nachweispflichtig und könne diese Aufgabe nur bei Erhalt personenbezogener Daten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfüllen.

Hinter der Abkürzung TRS verbirgt sich ein sog. Teilnehmer-Registrierungssystem, das bei der Technischen Hilfe des Landes Berlin, der ECG GmbH, geführt wird. Sowohl für die Gestaltung als auch für die Durchführung ist die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen verantwortlich. Diese begründete die personenbezogene Datenerhebung damit, dass jedes Jahr ein Bericht für die EU-Kommission zu fertigen sei, der Nachweise über den Ablaufprozess der Fondsverwaltungen geben soll und für Prüfzwecke daher personenbezogene Daten der Teilnehmenden enthalten oder zumindest eine Rückverfolgung zur Personenbeziehbarkeit ermöglichen müsse.

Sowohl nach § 3 a BDSG als auch nach § 5 a Berliner Datenschutzgesetz (BInDSG) sind die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten und die Auswahl und Gestaltung von Datenverarbeitungssystemen an dem Ziel der Datensparsamkeit auszurichten. Insbesondere sind personenbezogene Daten zu anonymisieren oder zu pseudonymisieren, soweit dies nach dem

Verwendungszweck möglich ist und keinen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert.

Wir haben der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen daher empfohlen, dass zunächst nur die jeweiligen Bildungsmaßnahmeträger die erforderlichen Daten erheben, speichern und nutzen und anschließend diese Daten in pseudonymisierter Form (jeder Teilnehmer erhält eine Kennziffer) an die Service-/Treuhandgesellschaften weitergeben. Sollte es bei einer Prüfung zu Unklarheiten oder Zweifeln kommen, könnte die Service-/Treuhandgesellschaft sich an den jeweiligen Bildungsträger wenden und die personenbezogenen Daten der Teilnehmerin oder des Teilnehmers zu Prüfzwecken verlangen.

Die Senatsverwaltung teilte uns mit, dass Bedenken gegen eine derartige Pseudonymisierung nicht bestünden, solange im Rahmen von Vor-Ort-Prüfungen eine individuelle Zuordnung eines Schlüssels (Zusammenführung von Kennziffer und personenbeziehbaren Daten) möglich ist und ansonsten die für die Evaluierung erforderlichen statistischen Aggregate verfügbar sind.

Derzeit laufen die Entwicklungsarbeiten am neuen IT-Begleitsystem, in dem auch das Verfahren der Pseudonymisierung programmiert wird. Die Pseudonymisierung personenbezogener Daten von Teilnehmenden an ESF-Maßnahmen erfolgt dann im Teilnehmer-Registrierungssystem (TRS) des IT-Begleitsystems. Das TRS, in das sowohl die Servicegesellschaften als auch die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen als Verwaltungsbehörde für den ESF zu Zwecken der Programmsteuerung, Berichterstattung und Evaluation Einblick haben, weist Anschrift und Geburtsdatum jeder Teilnehmerin und jedes Teilnehmers aus, nicht jedoch Vor- und Zuname, welche ausschließlich dem Maßnahmeträger bekannt sind. Die Pseudonymisierung wird also künftig bereits beim Bildungs- bzw. Maßnahmeträger erfolgen. Eine Weitergabe oder Übermittlung der Daten der Teilnehmenden findet nicht mehr statt.

Dagegen ist die Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung der eingangs genannten personenbezogenen Daten der Teilnehmenden durch den jeweiligen Maßnahmeträger zulässig. Für den Europäischen Sozialfonds sind Informationen über die Teilnehmenden der Fördermaßnahmen die grundlegende Basis der finanziellen und inhaltlichen Begleitung und Bewertung. Rechtsgrundlagen hierfür sind die Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates³⁵ und die Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission³⁶. Diese sehen auf europäischer Ebene aber nur die Erhebung von zahlenmäßigen und aufgeschlüsselten Angaben zu den Teilnehmenden an

In die Entwicklung des neuen IT-Begleitsystems war der Berliner Beauftragte für Datenschutz einbezogen. Im Rahmen dieser Beteiligung wurden hilfreiche, datenschutzrelevante Hinweise in die Diskussion eingebracht, so dass sie im Rahmen der Programmierungsarbeiten berücksichtigt werden konnten. Das am 13. Januar 2010 in Betrieb genommene System entspricht deshalb den im Prozess formulierten Anliegen und Anforderungen.

35 ABl. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 25

36 ABl. L 371 vom 27. Dezember 2006, S. 1

Um diese Angaben auf einer einheitlichen Datenbasis zusammenstellen zu können, dürfen die Maßnahmeträger personenbezogene Daten erheben, aber nicht pauschal an andere Stellen übermitteln. Die Datenerhebung dient folgenden Zwecken:

Der Name und Vorname der teilnehmenden Person, die als Endbegünstigte von dem Einsatz der EU-Mittel profitieren soll, werden erhoben, um überprüfen zu können, wer gefördert worden ist.

Die Adresse der teilnehmenden Person wird erhoben, um die geforderte Evaluierung nach dem Einsatz der ESF-Mittel für diese Person vornehmen zu können (Teilnehmerbefragung) und um die Zugehörigkeit zur vorgesehenen Zielgruppe zu prüfen.

Das Geburtsdatum der teilnehmenden Person wird erhoben, um die für den Nachweis der Altersstruktur erforderlichen Daten liefern zu können.

Das Eintritts- und Austrittsdatum von Individuen in die Maßnahme wird erhoben, um die durchgeführten Qualifizierungs- oder Beratungsstunden der Projektlaufzeit zuordnen zu können.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der eingangs genannten personenbezogenen Daten der Teilnehmenden nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 BDSG durch den Maßnahmeträger erforderlich und damit zulässig sind. Überwiegende schutzwürdige Belange der Betroffenen stehen nicht entgegen. Die Datenübermittlung an Servicegesellschaften und die ECG GmbH (Technische Hilfe des ESF in Berlin) erfolgt pseudonymisiert nach § 3 Abs. 6a BDSG und ist datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden.

Wir haben die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen gebeten, aufgrund der Vielzahl von Bürgereingaben die erreichten Änderungen im Verfahren auch bei den Treuhandgesellschaften sowie insbesondere bei den Bildungsträgern zu kommunizieren, damit die Teilnehmenden über den Zweck und das Verfahren der Datenerhebung ausreichend informiert werden. Die Senatsverwaltung teilte uns mit, das „Handbuch für die Umsetzung des OP ESF Berlin 2007“ werde aktualisiert. Die Verwaltungen sollen Projektträger in Zuwendungsbescheiden dazu verpflichten, Teilnehmende entsprechend zu unterrichten.

Zu diesem Zweck wurde ein Merkblatt entwickelt, das allen Teilnehmenden an ESF-geförderten Maßnahmen übergeben wird. In diesem Merkblatt werden die Erfordernisse und Zwecke dargestellt, die mit der Erhebung personenbezogener Daten verbunden sind. Die Art der Erfassung sowie der Verbleib der Daten, die Pseudonymisierung bei Weiterleitung an Einrichtungen der Verwaltung oder beauftragte Unternehmen wird erläutert. Die Verwaltungsbehörde ESF wurde bei der Formulierung des Merkblatts durch den Beauftragten für Datenschutz sehr konstruktiv unterstützt. Die ESF-Beauftragten der Senatsverwaltungen und Servicegesellschaften wurden in einer Besprechung am 25. November 2009 zum Merkblatt und seiner Verwendung informiert. Am 9. Dezember 2009 wurde es per E-Mail-Service an alle Verwaltungen bzw. beauftragte Dienstleister sowie an alle Projektträger übermittelt.

FAZIT

Die Daten von Personen, die an Förderprojekten im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) teilnehmen, dürfen von den Maßnahmeträgern verarbeitet werden, soweit dies für eine Evaluation der Förderung erforderlich ist. An die Servicegesellschaften und die Technische Hilfe des ESF in Berlin sind diese Daten nur pseudonymisiert zu übermitteln. Dies wird künftig informationstechnisch unterstützt.

2.5 Private Meldedatenpools zur Adressermittlung

Versandhäuser, Versicherungen, Inkasso und andere Unternehmen nehmen oft zur Ermittlung der Adressen von Bestellern, Schädigern oder Schuldnehmern die Dienstleistung eines erwerbsmäßigen Adressmittlers in Anspruch. Dieser holt im Auftrag des Unternehmens bei der zuständigen Meldebehörde eine Melderegisterauskunft ein und gibt das Ergebnis an den Auftraggeber weiter. Mittlerweile gibt es erwerbsmäßige Adressmittler, die darüber hinaus die Ergebnisse der Melderegisterauskünfte in einer eigenen Datenbank speichern, um ihren Kunden eine schnellere und oftmals billigere Auskunft zu erteilen. Dieses Sammeln von Daten wird auch als „Pooling“ bezeichnet. Das Geschäftsmodell des „Pooling“ hat unter den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder eine Diskussion ausgelöst, ob dieses rechtlich zulässig ist. Das haben wir zum Anlass genommen, ein in Berlin ansässiges Unternehmen einer Kontrolle nach § 38 Abs. 4 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) zu unterziehen. Schwerpunkte der Kontrolle waren die drei Bereiche Geschäftsmodell, formelle Anforderungen des Datenschutzes und technisch organisatorische Maßnahmen nach § 9 BDSG.

Geschäftsmodell

Das geprüfte Unternehmen bietet zunächst die Dienstleistung an, eine einfache Melderegisterauskunft bei der zuständigen Meldebehörde einzuholen. Dazu muss die Kundenschaft die gesuchte Person durch Angabe mehrerer Merkmale hinreichend bestimmen und folgende Daten anliefern: Eindeutiges Aktenzeichen, Vor- und Nachnamen, letzte bekannte Anschrift mit Straße, Hausnummer, Postleitzahl und Ort und – wenn vorhanden oder bekannt – Titel, Geschlecht, Namenszusätze und Geburtsdatum. Mit diesen Angaben wird die einfache Melderegisterauskunft bei der zuständigen Meldebehörde eingeholt. Das Ergebnis wird dann einerseits der Kundenschaft mitgeteilt und andererseits in einer Datenbank (Datenpool) im Unternehmen für einen Zeitraum von sechs Monaten gespeichert. Das Unternehmen bietet eine weitere Dienstleistung zur Adressmittlung über