

An das
Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2
1014 Wien

Betref Auskunftspflichtgesetz, BGBl.Nr.287/1987;
ft: Auskünfte von Sozialversicherungsträgern
an private Versicherungsunternehmungen.

Die Sozialversicherungsanstalt der Bauern hat an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die aus der beiliegenden Ablichtung ihres Schreibens vom 22.7.1987, AZ: 1627:1980 Dr.Gra/Pr, ersichtlichen Vorbringen herangetragen, deren Beantwortung u.a. eine entsprechende Interpretation von Bestimmungen des Auskunftspflichtgesetzes vom 15.5.1987, BGBl.Nr.287, zur Voraussetzung hat.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales möchte daher die Vorbringen der Sozialversicherungsanstalt der Bauern nicht beantworten, ohne vorher die Meinung des für eine Auslegung der Bestimmungen des Auskunftspflichtgesetzes primär zuständigen Bundeskanzleramtes in Erfahrung gebracht zu haben; es ersucht deshalb um die Übermittlung einer entsprechenden Äußerung zu den dieses Gesetz berührenden Ausführungen der Sozialversicherungsanstalt der Bauern.

Der Information und der Vollständigkeit halber möchte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im folgenden allerdings auch jene Rechtsauffassung darlegen, die es in seiner Eigenschaft als Aufsichtsbehörde im Zusammenhang mit der Erteilung von Auskünften über personenbezogene Daten durch Sozialversicherungsträger und dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger an private Versicherungsunternehmungen bisher vertreten hat. Im Anschluß daran möchte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales außerdem bereits jetzt einige Bemerkungen zu den Ausführungen der Sozialversicherungsanstalt der Bauern bezüglich der Anwendung des Auskunftspflichtgesetzes anbringen. Die bisher vertretene Rechtsauffassung lautet wie folgt:

Bei Auskunftersuchen, die an Sozialversicherungsträger oder den Hauptverband gerichtet werden, ist zunächst zu unterscheiden zwischen solchen, die personenbezogene Daten im Sinne des § 1 Abs.1 des Datenschutzgesetzes (DSG) betreffen, und anderen Auskunftersuchen. Wird eine Übermittlung personenbezogener Daten Versicherter durch einen Versicherungsträger (den Hauptverband) an ein privates Versicherungsunternehmen zur Erörterung gestellt, so sind in deren Rahmen prinzipiell zwei Aspekte zu beachten, und zwar ein sozialversicherungsrechtlicher und ein datenschutzrechtlicher. Zu ersterem ist zunächst grundsätzlich folgendes zu sagen:

Bei den Sozialversicherungsträger und dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger handelt es sich nicht um Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung, sondern um öffentlich-rechtliche Körperschaften, denen im gesetzlich bestimmten Umfange die Vollziehung der Sozialversicherung übertragen worden ist. Die Sozialversicherungsträger und der Hauptverband sind daher ohne anders lautenden gesetzlichen Auftrag weder berufen noch verpflichtet, an der Tätigkeit anderer Träger des öffentlichen oder privaten Rechtes in irgendeiner Weise – also zum Beispiel durch die Erteilung von Auskünften oder eine sonstige Hilfestellung bei der Beschaffung von Informationen – mitzuwirken. Dies ergibt sich schon aus der Bestimmung des § 81 ASVG und den gleichlautenden Bestimmungen in den anderen Sozialversicherungsgesetzen, wonach die Mittel der Sozialversicherung nur für die gesetzlich vorgeschriebenen oder zulässigen Zwecke verwendet werden dürfen. Es ergibt sich ebenso aus dem Umstand, daß der Gesetzgeber in bestimmten Fällen eine Mitwirkung der Sozialversicherungsträger an der Tätigkeit anderer Rechtsträger ausdrücklich vorgesehen und spezifiziert hat, was ja nicht nötig gewesen wäre, wenn er eine solche Mitwirkung auch ohne spezielle Rechtsgrundlage für zulässig gehalten hätte; diesbezügliche Beispiele sind u.a. der § 3 Abs.5 Jugendwohlfahrtsgesetz, der § 31 Abs.1 des Arbeiterkammergesetzes, der § 46 des

Arbeitsmarktförderungsgesetzes, § 294a der Exekutionsordnung und sinngemäß wohl auch die §§ 26 und 36 der Strafprozeßordnung.

Da der Gesetzgeber eine wie auch immer geartete Mitwirkung von Sozialversicherungsträgern (des Hauptverbandes) an der Tätigkeit privater Versicherungsunternehmen nicht vorsieht, müßte daher schon aus diesem Grunde die Frage, ob eine solche Mitwirkung zulässig ist, verneint werden. Dazu hätte aber im vorliegenden Fall außerdem noch eine Bedachtnahme auf die Verschwiegenheitspflichten der Sozialversicherungsträger bzw. ihrer Bediensteten (§ 460 a ASVG) zu treten und, da ja personenbezogene Daten in Erörterung stehen, auch eine Bedachtnahme auf die Bestimmung des § 460 c ASVG, wonach die Versicherungsträger insoweit zur Ermittlung, Verarbeitung und Übermittlung von personenbezogenen Daten im Sinne des DSG ermächtigt sind, als dies zur Erfüllung der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben eine wesentliche Voraussetzung ist. Die Übermittlung von personenbezogenen Daten an ein privates Versicherungsunternehmen fällt aber, wie bereits erwähnt, offenbar nicht unter den Versicherungsträgern gesetzlich übertragenen Aufgaben.

So viel zum sozialversicherungsrechtlichen Aspekt und nun zum datenschutzrechtlichen:

Ohne übersehen zu wollen, daß eine Auslegung von Bestimmungen des DSG letztlich in die Kompetenz des Bundesministers für Gesundheit und öffentlicher Dienst fällt, hält das Bundesministerium für Arbeit und Soziales unter Bedachtnahme auf den Gesetzeswortlaut und seine bisherigen Erfahrungen in Datenschutzangelegenheiten aber doch die folgende rechtliche Beurteilung jedenfalls für zweifelsfrei:

Nach § 1 Abs.1 DSG hat jedermann Anspruch auf Geheimhaltung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten, soweit er daran ein schutzwürdiges Interesse, insbesondere im Hinblick auf Achtung seines Privat- und Familienlebens hat.

Bei jenen Daten, deren Übermittlung durch Sozialversicherungsträger an ein privates Versicherungsunternehmen in Erörterung steht, handelt es sich offenbar um Daten im Sinne des § 1 Abs.1 und des § 3 Z.1 DSG.

Derartige verarbeitete (§ 3 Z.7 DSG) Daten dürfen nach der für den öffentlichen Bereich und damit auch für die Sozialversicherungsträger geltenden Bestimmungen des § 7 Abs.1 Z.1 und 2 DSG nur übermittelt werden, wenn eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung hierfür besteht oder wenn der Betroffene der Übermittlung ausdrücklich zugestimmt hat.

Da eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung zur Datenübermittlung durch Sozialversicherungsträger (den Hauptverband) an private Versicherungsunternehmen bisher nicht behauptet wurde und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales auch nicht bekannt ist, muß zunächst festgehalten werden, daß in Ermangelung einer ausdrücklichen schriftlichen Zustimmung des Betroffenen (§ 7 Abs.1 Z.2 DSG) eine Datenübermittlung jedenfalls unzulässig wäre. Würde hingegen im Einzelfall eine solche Zustimmung nachgewiesen, so wäre eine entsprechende Datenübermittlung bei sonst gegebenen Voraussetzungen zwar aus datenschutzrechtlicher Sicht zulässig, nicht aber aus sozialversicherungsrechtlicher. Unter Bezugnahme auf die vorstehenden Ausführungen zum sozialversicherungsrechtlichen Aspekt muß nämlich festgehalten werden, daß eine schriftliche Zustimmung im Sinne des § 7 Abs.1 Z.2 DSG – und damit eine Zulässigkeit der Datenübermittlung nach dem DSG – für sich allein offenbar nicht ausreichen kann, um einem Sozialversicherungsträger oder dem Hauptverband nach Belieben des Ausstellers der schriftlichen Zustimmung irgendwelche vom Gesetzgeber nicht vorgesehene Aufgaben bzw. im Sozialversicherungsrecht oder in sonstigen Rechtsvorschriften nicht begründete Verpflichtungen zu übertragen; mögen diese nun in der Erteilung mündlicher oder schriftlicher Auskünfte (Datenübermittlung) bestehen, in der Gewährung einer Akteneinsicht oder in einer sonstigen Verwendung von Mitteln der Sozialversicherung.

Zum datenschutzrechtlichen Aspekt soll aber gerade in der gegenständlichen Erörterung folgendes nicht unerwähnt bleiben:

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist für eine Interpretation der im § 7 Abs.1 Z.2 DSG enthaltenen Wortfolge "ausdrücklich schriftlich zugestimmt" zwar nicht letztlich zuständig, es ist ihm aber bekannt, daß seitens privater Versicherungsunternehmen im vorliegenden Zusammenhang vorgebracht wurde, schon die Annahme der einen entsprechenden Passus umfassenden Allgemeinen Geschäfts- (oder Vertrags-)bedingungen durch private Versicherungsnehmer und die Unterfertigung entsprechender Vordrucke sei gegebenenfalls als eine solche ausdrückliche schriftliche Zustimmung zu verstehen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hält ein solches Vorbringen für rechtlich nicht haltbar und weist darauf hin, daß im Bericht des Verfassungsausschusses über die Regierungsvorlage zum DSG (1024 der Beilagen zu den Stenograph.Prot. des NR XIV.GP) zum § 7 Abs.1 DSG ausdrücklich folgendes festgehalten wird:

“Das Erfordernis der “ausdrücklichen“ schriftlichen Zustimmung des Betroffenen stellt klar, daß eine derartige Zustimmung keinesfalls dann vorliegen kann, wenn sie als Bestandteil von allgemeinen Geschäftsbedingungen vom Betroffenen zur Kenntnis genommen wurde. Vielmehr liegt eine “ausdrückliche“ schriftliche Zustimmung nur dann vor, wenn der Betroffene sein Einverständnis zur Datenübermittlung getrennt von etwaigen sonstigen vertraglichen Vereinbarungen gegeben hat.“

Darüber hinaus hält das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zum datenschutzrechtlichen Aspekt auch unter Bedachtnahme auf die Interessenssphäre der gleichzeitig sozialversicherten Kunden privater Versicherungsunternehmungen folgendes fest:

Gemäß § 1 Abs.3 DSG hat jedermann, soweit Daten über ihn automationsunterstützt verarbeitet werden, nach Maßgabe gesetzlicher Bestimmungen das Recht auf Auskunft darüber wer Daten über ihn ermittelt oder verarbeitet, woher die Daten stammen, welcher Art und welchen Inhaltes die Daten sind und wozu sie verwendet werden.

Diese im Grundrecht auf Datenschutz im Verfassungsrang stehende Bestimmung wird für den öffentlichen Bereich im § 11 Abs.1 DSG wie folgt näher ausgeführt:

Dem Betroffenen sind bei Nachweis seiner Identität auf schriftlichen Antrag beim Auftraggeber seine Daten in allgemein verständlicher Form sowie deren Herkunft und die Rechtsgrundlage für deren Ermittlung, Verarbeitung, Benützung und Übermittlung binnen vier Wochen schriftlich mitzuteilen, soweit es sich dabei nicht um solche Daten handelt, die auf Grund eines Gesetzes oder einer Verordnung bei überwiegendem öffentlichem Interesse auch ihm gegenüber geheimzuhalten sind. Werden oder wurden Daten übermittelt, kann der Betroffene auch Auskunft über den Empfänger verlangen.

Diesen Bestimmungen entsprechend setzt der § 22 Abs.1 der Datenschutzverordnung des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger auch fest, daß der Versicherungsträger über die automationsunterstützt verarbeiteten Daten, über deren Herkunft, über die Rechtsgrundlage für deren Ermittlung, Verarbeitung, Benützung oder Übermittlung und über allfällige Übermittlungen dem Betroffenen Auskunft zu geben hat. Für die Erteilung einer solchen Auskunft kann allerdings nach der derzeit geltenden Fassung des § 11 Abs.3 DSG ein Kostenersatz vorgeschrieben werden, dessen Höhe sich nach dem Umfang der Auskunft (und damit nach dem dafür erwachsenden Aufwand) richtet und hinsichtlich dessen in den §§ 23 bis 27 der genannten Datenschutzverordnung des Hauptverbandes die näheren Verfügungen getroffen werden. Nach der Bestimmung des § 11 Abs.4 DSG in der Fassung der Datenschutzgesetz-Novelle 1986, BGBl.Nr.370/1986, die nach dem Art.IV Abs.1 dieser Novelle mit 1.Juli 1987 in Kraft getreten ist, hat die Erteilung einer Auskunft nach § 11 Abs.1 DSG unentgeltlich zu erfolgen, wenn sie den aktuellen Datenbestand betrifft und wenn der Auskunftswerber im laufenden Jahr noch kein Auskunftersuchen an den Auftraggeber betreffend dasselbe Aufgabengebiet gestellt hat. Für alle anderen Fälle kann (wie auch schon bisher) in der Datenschutzverordnung nach Anhörung des Datenschutzzrates ein pauschalierter Kostenersatz vorgeschrieben werden. Die Höhe dieses Kostenersatzes ist so festzulegen, daß die notwendigen aus der Bearbeitung des Auskunftersuchens tatsächlich erwachsenden Kosten gedeckt sind.

Es steht also in den hier erörterten Fällen im Hinblick auf das vom DSG eingeräumte Auskunftsrecht jedem versicherten frei, bei dem für ihn zuständigen Sozialversicherungsträger die Erteilung einer schriftlichen Auskunft über jene Daten zu beantragen, deren Bekanntgabe ein privates Versicherungsunternehmen von ihm verlangt. Wenn dann in der Folge der Versicherte eine solche schriftliche Datenauskunft von sich aus an das private Versicherungsunternehmen weitergäbe, so erfolgte eine solche Weitergabe weder unter der Verantwortung des auskunftserteilenden Sozialversicherungsträgers noch auf dessen Kosten und sie wäre deshalb sowohl aus sozialversicherungsrechtlicher als auch aus datenschutzrechtlicher Sicht zulässig.

Dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales sind bisher auch keine triftigen Einwendungen gegen eine derartige rechtlich zulässige und den Versicherten wohl auch zumutbare Vorgangsweise bekannt geworden. Die Tatsache, daß es für die privaten Versicherungsunternehmen billiger und bequemer wäre, wenn ihnen die Sozialversicherungsträger und der Hauptverband unbeschränkt und kostenlos als Dateien und Datenübermittler zur Verfügung stünden, mag sicherlich unbestreitbar sein, sie kann aber an der insbesondere seit dem Inkrafttreten des Datenschutzgesetzes bestehenden, im vorigen dargestellten Rechtslage nichts ändern. Im übrigen muß erfahrungsgemäß bezweifelt werden, ob es wirklich in den Intentionen eines jeden Sozialversicherten, der auch einen Versicherungsvertrag mit einem privaten Versicherungsunternehmen schließt, gelegen ist, im Sinne "Allgemeiner Geschäfts- (oder Vertrags-)bedingungen dem Unternehmen von vorneherein eine unfassende Zugriffsmöglichkeit auf alle ihn betreffenden, bei einem Sozialversicherungsträger oder beim Hauptverband gespeicherten Daten einzuräumen. Jedenfalls können allein daraus, daß private Versicherungsnehmer aus welchen Gründen immer solche Bedingungen akzeptieren und entsprechende, von den Versicherungsunternehmungen

vorbereitete Vordrucke unterschreiben, den Sozialversicherungsträgern und dem Hauptverband keine neuen Aufgaben oder Verpflichtungen erwachsen.

Im Hinblick auf diese Rechtslage hat es seit dem Inkrafttreten des DSG den Versicherten zur Beurteilung vorbehalten zu bleiben, welche Auskünfte über ihr Sozialversicherungsverhältnis sie ihrem Privatversicherer zugänglich machen wollen.

Was schließlich das eingangs erwähnte Auskunftspflichtgesetz anbelangt, so erlaubt sich – unvorgreiflich der Rechtsmeinung des Bundeskanzleramtes – das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, im gegenständlichen Zusammenhang die folgenden Ausführungen zur Erörterung zu stellen:

Wie den Erläuterungen zur Regierungsvorlage des Bundesverfassungsgesetzes vom 15.5.1987, BGBl.Nr.285, zu entnehmen ist, soll mit dem in Rede stehenden Gesetz die bisher für die Bundesministerien bereits geltende Auskunftspflicht auf alle Organe der Verwaltung ausgedehnt und dem “verstärkten Bedürfnis nach verbesserter Information über die Verwaltung“ Rechnung getragen werden, zumal die Entwicklung auf eine “Öffnung der Verwaltung gegenüber den Informationsbedürfnissen der Bürger drängt“ (39 der Beilagen zu den Stenograph. Prot. des NR XVII.GP).

In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage zum Auskunftspflichtgesetz wird zum § 1 dieses Gesetzes u.a. folgendes ausgeführt:

“Auskunftserteilung bedeutet auch nicht die Gewährung der im AVG 1950 geregelten Akteneinsicht, sondern die Weitergabe von Informationen über einen Akteninhalt, die in aller Regel nicht jene Detailliertheit an Informationen aufweisen wird, die bei der Einsicht in die Akten zu gewinnen wäre. Darüber hinaus bedingt schon die Verwendung des Begriffes “Auskunft“, daß die Verwaltung unter Berufung auf dieses Gesetzes nicht etwa ... zur Beschaffung von auch anders zugänglichen Informationen u.dgl. verhalten ist“ (41 der Beilagen zu den Stenograph.Prot. des NR XVII.GP).

Unter Bedachtnahme auf diese Zielsetzungen des Gesetzgebers und die obigen Ausführungen ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales der Auffassung, daß auch das Auskunftspflichtgesetz den Sozialversicherungsträgern (dem Hauptverband) nicht die Verpflichtung auferlegt, den privaten Versicherungsunternehmungen auf deren Verlangen personenbezogene Daten über Sozialversicherte oder deren Angehörige zur Verfügung zu stellen; dies selbst dann nicht, wenn im Einzelfall eine ausdrückliche schriftliche Zustimmung (§ 7 Abs.1 Z.2 DSG) vorgelegt wird, weil auch eine solche Zustimmung, wie oben beim sozialversicherungsrechtlichen Aspekt dieses Fragenkomplexes bereits ausgeführt, nur die Zulässigkeit der Datenübermittlung, nicht aber – oder jedenfalls nicht vor dem Inkrafttreten des Auskunftspflichtgesetzes – eine Verpflichtung dazu begründen kann. Aber auch durch das Inkrafttreten dieses Gesetzes entsteht nach Meinung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eine solche Verpflichtung aus folgenden Gründen nicht:

Nach dem § 1 Abs.1 des Auskunftspflichtgesetzes haben die Sozialversicherungsträger (der Hauptverband) über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen.

Nach Meinung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales können nicht anonymisierte Daten über bestimmte Personen, also personenbezogene Daten im Sinne des § 1 Abs.1 DSG, die ein privates Versicherungsunternehmen im Rahmen seiner Geschäftsführung, also für seine Zwecke, benötigt, nicht als “Angelegenheiten des Wirkungsbereiches“ im Sinne des § 1 Abs.1 des Auskunftspflichtgesetzes eines Sozialversicherungsträgers (des Hauptverbandes) betrachtet werden, weil der Wirkungsbereich dieser Rechtsträger vom Gesetzgeber abstrakt umschrieben und nicht auf bestimmte Personen abgestellt ist. Der Begriff “Angelegenheiten des Wirkungsbereiches“ läßt sich daher grundsätzlich wohl nur auf generelle Informationen über den Aufgabenbereich und die Tätigkeit dieser Rechtsträger beziehen, nicht aber auf eine Detailinformation über eine bestimmte Person, dies insbesondere dann nicht, wenn ein Auskunftswerber sich diese Information auch auf einem anderen Wege verschaffen könnte. Diesbezüglich kann auch auf die vorhin auszugsweise zitierten Erläuterungen hingewiesen werden, in denen außerdem ausdrücklich festgehalten wird, daß das Auskunftspflichtgesetz einer verbesserten “Information über die Verwaltung“ dienen soll, also eher nicht einer Information über personenbezogene Daten, die zufällig Gegenstand einer Verwaltungstätigkeit sind.

Abschließend sei zur praktischen Seite dieses Fragenkomplexes nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, daß es den privaten Versicherungsunternehmungen jederzeit freisteht, sich die von ihnen benötigten personenbezogenen Daten über die bei ihnen Versicherten – denen ja ein Auskunftsrecht (§ 11 DSG) gegen den für sie zuständigen Versicherungsträger (den Hauptverband) zusteht – zu beschaffen. Hätte aber ein solcher Versicherten im Einzelfall Bedenken gegen die Weitergabe bestimmter persönlicher Daten an ein privates Versicherungsunternehmen, so wäre es nach Meinung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zumindest problematisch, ihm nicht eine diesbezügliche Entscheidung vorzubehalten, sonder auf dem Wege über das Auskunftspflichtgesetz und den § 7 Abs.1 Z.2 DSG dem privaten

Versicherungsunternehmen einen unbeschränkten und kostenfreien Zugang zu den Daten bei den Sozialversicherungsträger (beim Hauptverband) einzuräumen. In diesem Zusammenhang scheint auch noch die Überlegung angebracht, daß eine Auffassung sicherlich nicht in den Intentionen des Gesetzgebers gelegen sein könnte, derzufolge das im § 11 DSG festgelegte, nur dem Betroffenen zustehende Auskunftsrecht zwar für diesen – abgesehen von der Erstauskunft im Sinne des § 11 Abs.4 erster Satz DSG – mit einer Kostenersatzpflicht verbunden wäre, wogegen eine private Versicherungsunternehmung auf der Basis des § 7 Abs.1 Z.2 DSG und des Auskunftspflichtgesetzes zu Lasten öffentlicher Mittel jederzeit für sie kostenfrei Datenauskünfte in beliebigem Ausmaß verlangen könnte.

Für den Bundesminister: