

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer (Neufassung)

(2010/C 66/01)

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⁽¹⁾,

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⁽²⁾ —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat am 18. August 2009 einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer⁽³⁾ angenommen. Durch den Vorschlag soll die bereits mehrfach geänderte Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer⁽⁴⁾ geändert werden. Aus Gründen der Klarheit und der besseren Verständlichkeit hat die Kommission allerdings das Verfahren der Neufassung gewählt, was bedeutet, dass die Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates aufgehoben wird, wenn der Rat den aktuellen Vorschlag annimmt.

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁽²⁾ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

⁽³⁾ KOM(2009) 427 endg. vom 18. August 2009.

⁽⁴⁾ ABl. L 264 vom 15.10.2003, S. 1.

2. Beim Verfahren der Neufassung erstrecken sich die gesetzgeberischen Beratungen im Prinzip lediglich auf die von der Kommission vorgeschlagenen inhaltlichen Änderungen, nicht aber auf die unveränderten Bestimmungen⁽⁵⁾. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (nachstehend „EDSB“ genannt) wird sich in der vorliegenden Stellungnahme jedoch mit der gesamten geltenden Verordnung und sämtlichen dazu vorgeschlagenen inhaltlichen Änderungen auseinandersetzen. Eine solche Gesamtanalyse ist erforderlich, um gebührend beurteilen zu können, wie sich die Rechtsvorschriften auf den Datenschutz auswirken. Der EDSB wird auch zu unveränderten Bestimmungen Änderungen empfehlen. Er bittet den Gesetzgeber dringend, diese Empfehlungen trotz des begrenzten Anwendungsbereichs des Verfahrens der Neufassung zu berücksichtigen. Der EDSB weist in diesem Zusammenhang auf Nummer 8 der Interinstitutionellen Vereinbarung hin, in der die Möglichkeit vorgesehen ist, Änderungen an unveränderten Bestimmungen vorzunehmen.

3. Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 93 EGV; nach diesem Artikel ist der Rat befugt, Maßnahmen zur indirekten Besteuerung zu erlassen. Hierbei entscheidet der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses. An der Rechtsgrundlage und diesem spezifischen Verfahren ändert sich durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nichts.

4. Die Konsultation des EDSB ist nicht auf der Grundlage von Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 erfolgt. Die vorliegende Stellungnahme wird daher auf der Grundlage von Artikel 41 Absatz 2 der genannten Verordnung abgegeben. Der EDSB empfiehlt, in den Einleitungsteil des Vorschlags eine Bezugnahme auf diese Stellungnahme aufzunehmen.

⁽⁵⁾ Siehe die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 28. November 2001 über die systematischere Neufassung von Rechtsakten (AbL. C 77 vom 28.3.2002, S. 1).

5. Der EDSB ist sich dessen bewusst, wie wichtig es ist, die grenzüberschreitende Steuerhinterziehung wirksamer zu bekämpfen und für eine bessere Erhebung der Mehrwertsteuer (nachstehend auch „MwSt“) in grenzüberschreitenden Kontexten zu sorgen. Auch wenn es beim Informationsaustausch, der im Rahmen der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und der Bekämpfung des MwSt-Betrugs stattfindet, im Wesentlichen um Informationen über juristische Personen geht, liegt es auf der Hand, dass dabei auch Daten über natürliche Personen verarbeitet werden. Der EDSB räumt ein, dass zur Verwirklichung der genannten Ziele die Verarbeitung personenbezogener Daten unerlässlich ist. Er unterstreicht jedoch, dass die Verarbeitung dieser Daten im Einklang mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zum Datenschutz erfolgen muss.
6. Die Fälle, die den grenzüberschreitenden Austausch personenbezogener Daten innerhalb der EU betreffen, verdienen besondere Aufmerksamkeit, da sich die Datenverarbeitung hier in einer größeren Dimension vollzieht, was zwangsläufig die Rechtsunsicherheit für die betroffene Person erhöht: Akteure aus allen anderen Mitgliedstaaten können beteiligt sein, die nationalen Rechtsvorschriften dieser anderen Mitgliedstaaten könnten anwendbar sein, und diese Rechtsvorschriften könnten geringfügig von denjenigen, die die betroffene Person gewohnt ist, abweichen oder in einem Rechtssystem gelten, das der betroffenen Person nicht vertraut ist.
7. Der EDSB kommt nach Analyse des rechtlichen Rahmens, der durch die Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 und die gegenwärtig vorgeschlagenen Änderungen gesetzt wird, zu dem Schluss, dass zwar einige positive Elemente vorhanden sind, dass jedoch nicht alle Erfordernisse, wie sie sich aus den Datenschutzvorschriften der Gemeinschaft ergeben, erfüllt werden.
8. Der EDSB wird im nächsten Abschnitt zunächst den Kontext des aktuellen Vorschlags, den bestehenden Rechtsrahmen und die vorgeschlagenen Änderungen beschreiben, um dann in Abschnitt III (geltende Datenschutzvorschriften) und Abschnitt IV (detaillierte Analyse des Vorschlags) seinen Standpunkt ausführlicher zu erläutern.

II. ZUSAMMENARBEIT DER EU AUF DEM GEBIET DER MEHRWERTSTEUER

II.1 Kontext

9. Der aktuelle Vorschlag resultiert aus Beratungen auf EU-Ebene, die offiziell im Mai 2006 mit Vorlage einer Mitteilung der Kommission zur Bekämpfung des Steuerbetrugs im Binnenmarkt⁽¹⁾ aufgenommen worden sind. Auf Empfehlung des Rates und des Europäischen Parlaments hat die Kommission im Dezember 2008 eine weitere Mitteilung über eine koordinierte Strategie zur wirksameren Bekämpfung

des MwSt-Betrugs in der Europäischen Union veröffentlicht⁽²⁾. In dieser Mitteilung werden mehrere Änderungen an der Richtlinie 2006/112/EG über das allgemeine Mehrwertsteuersystem⁽³⁾ sowie die aktuelle Neufassung der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 angekündigt.

10. Grundlage für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Mehrwertsteuerbereich war bislang die Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates. Laut einer kürzlich von der Kommission durchgeführten Studie, die am 18. August 2009, also am selben Tag wie der vorliegende Verordnungsvorschlag, veröffentlicht wurde, lässt allerdings die Intensität der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung innergemeinschaftlicher MwSt-Hinterziehung und innergemeinschaftlichen MwSt-Betrugs noch zu wünschen übrig⁽⁴⁾. Folglich zielt der vorliegende Vorschlag vor allem darauf ab, die Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates so zu ändern, dass die Wirksamkeit der Maßnahmen gegen den grenzüberschreitenden Steuerbetrug gesteigert und die Erhebung der Mehrwertsteuer im grenzüberschreitenden Kontext verbessert werden kann.

II.2 Das gegenwärtige Verfahren der Zusammenarbeit: Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates

11. Die Europäische Union hat mit der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 ein gemeinsames Verfahren zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten geschaffen, das es den Behörden ermöglicht, eine korrekte Festsetzung der MwSt vorzunehmen. Die Verordnung enthält eine Liste der zuständigen Behörden; ferner sieht sie vor, dass jeder Mitgliedstaat ein einziges zentrales Verbindungsbüro benennen muss, das für die Verbindung zu den anderen Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden zuständig ist.
12. Der Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden erfolgt auf dreierlei Weise: Informationsaustausch auf Ersuchen, Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen (spontaner Austausch) und Speicherung von Daten in einer elektronischen Datenbank, wobei jeder Mitgliedstaat eine solche Datenbank unterhält und die zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten auf einen Teil dieser Datenbank direkten Zugriff haben.
13. Die Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates legt außerdem fest, dass die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Personen, die an innergemeinschaftlichen Warenlieferungen oder Dienstleistungen beteiligt sind, eine Bestätigung der Gültigkeit einer Umsatzsteuer-Identifikationsnummer einer bestimmten Person erhalten können. Dies wird ihnen durch das Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem (MIAS) ermöglicht.

⁽¹⁾ Mitteilung KOM(2006) 254 vom 31. Mai 2006 hinsichtlich der Notwendigkeit der Entwicklung einer koordinierten Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung des Steuerbetruges.

⁽²⁾ Siehe Schlussfolgerungen des Rates vom 4. Dezember 2007 und 7. Oktober 2008, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. September 2008 (2008/2033 (INI)). Siehe Mitteilung der Kommission KOM(2008) 807 vom 1. Dezember 2008.

⁽³⁾ ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

⁽⁴⁾ Bericht KOM(2009) 428 vom 18. August 2009 über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates.

14. Generell ist in der Verordnung vorgesehen, dass die Übermittlung von Informationen auf elektronischem Wege erfolgt. Die Kommission ist dafür verantwortlich, das Gemeinsame Kommunikationsnetzwerk oder die Gemeinsame Systemschnittstelle (CCN/CSI) gegebenenfalls weiterzuentwickeln, wenn dies für den Austausch der Informationen unter den Mitgliedstaaten notwendig ist. Die Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, ihre nationalen Systeme in dem Maße weiterzuentwickeln, wie dies für den Informationsaustausch mithilfe des CCN/CSI-Netzes notwendig ist. Die Verordnung enthält außerdem Vorschriften über die Beziehungen zur Kommission, gleichzeitig durchgeführte Kontrollen und den Austausch von Daten mit Ursprung in Drittländern.
15. In der Verordnung wird nicht definiert, welche Art von Informationen spontan oder auf Ersuchen zwischen den zuständigen Behörden ausgetauscht werden kann. Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates nimmt lediglich Bezug auf „Auskünfte“, die für die korrekte Festsetzung der MwSt geeignet sind. Die elektronische Datenbank enthält die im Einklang mit der allgemeinen MwSt-Richtlinie eingeholten zusammenfassenden Meldungen der Steuerpflichtigen, die für Mehrwertsteuerzwecke erfasst sind. Diese Meldungen enthalten die Umsatzsteuer-Identifikationsnummern der beteiligten Steuerpflichtigen sowie die Angabe des Gesamtwerts der vom Steuerpflichtigen vorgenommenen Lieferungen von Gegenständen. Das MIAS ermöglicht lediglich die Bestätigung der Gültigkeit einer Umsatzsteuer-Identifikationsnummer.

II.3 Die vorgesehenen Verbesserungen im Allgemeinen

16. Die Kommission beabsichtigt mit dem vorliegenden Vorschlag, die Effizienz der laufenden Zusammenarbeit zu steigern, indem die zuständigen Behörden gemeinsam für den Schutz der Mehrwertsteuereinnahmen aller Mitgliedstaaten verantwortlich gemacht werden, der Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden vorangebracht wird und Qualität und Stimmigkeit der ausgetauschten Informationen verbessert werden⁽¹⁾.
17. Die Verbesserung des Austauschs von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten wird dadurch erreicht, dass festgelegt wird, in welchen Fällen die zuständigen Behörden nicht ablehnen können, auf ein Ersuchen um Information oder um behördliche Ermittlung zu reagieren, und in welchen Fällen Informationen spontan ausgetauscht werden müssen⁽²⁾. Darüber hinaus sieht der Vorschlag engere Fristen vor und stellt verstärkt auf den Einsatz elektronischer Mittel ab.
18. Die Stimmigkeit der in den elektronischen Datenbanken enthaltenen Informationen wird dadurch verbessert, dass

festgelegt wird, welche Arten von Information die Mitgliedstaaten in ihre nationalen Datenbanken aufnehmen müssen. Der Vorschlag sieht außerdem einen Ausbau des direkten automatisierten Zugriffs auf die elektronischen Datenbanken durch die zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten vor. Die Angaben, die für andere Steuerpflichtige über das MIAS verfügbar sind, werden um Namen und Anschrift der Person, die mit einer Umsatzsteuer-Identifikationsnummer registriert ist, ergänzt.

19. Des Weiteren wird in dem Vorschlag bestimmt, wann die Mitgliedstaaten multilaterale Prüfungen durchführen können und müssen. Darüber hinaus wird darin eine Rechtsgrundlage für die Einführung einer gemeinsamen operativen Struktur für die multilaterale Zusammenarbeit (Eurofisc) geschaffen. Diese Struktur soll einen raschen Austausch gezielter Informationen zwischen allen Mitgliedstaaten sowie die Durchführung gemeinsamer Risikoanalysen oder gemeinsamer strategischer Analysen ermöglichen.
20. Schließlich werden in dem Vorschlag Rückmeldungen vorgeschrieben, die es den Mitgliedstaaten erlauben, die Wirksamkeit des Informationsaustauschs zu bewerten.
21. Eine Reihe von Fragen wird im Wege des Ausschussverfahrens näher geregelt. Hierzu gehören beispielsweise die Festlegung der von den zuständigen Behörden für Informationensuchen zu verwendenden Formulare, die Ausgestaltung der Rückmeldepflicht, die Festlegung der Kriterien, auf deren Grundlage über eine Änderung der in einer elektronischen Datenbank gespeicherten Daten entschieden wird, sowie die Einsetzung von Eurofisc.

III. GELTENDE DATENSCHUTZVORSCHRIFTEN

22. Die Verarbeitung personenbezogener Daten muss unter Einhaltung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zum Datenschutz erfolgen. In den Rechtsvorschriften zum Datenschutz werden „personenbezogene Daten“ ausführlich als „alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person“ definiert⁽³⁾. Wie bereits dargelegt, betrifft der Informationsaustausch im Kontext des vorliegenden Verordnungsvorschlags im Wesentlichen juristische Personen. Er wird jedoch ebenfalls Informationen umfassen, die auch natürliche Personen betreffen. Der in Artikel 1 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags verwendete Begriff „Information“, der nicht weiter eingeschränkt wird, scheint sogar noch weitere Informationen über natürliche Personen, die für die betreffenden juristischen Personen arbeiten oder in einer anderweitigen Verbindung zu ihnen stehen, einzuschließen (siehe auch nachstehende Nummer 31).

⁽¹⁾ Der Vorschlag schließt die Änderungen an der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 ein, die in der Verordnung (EG) Nr. 143/2008 des Rates vorgesehen sind und ab 1. Januar 2015 gelten werden (ABl. L 44 vom 20.2.2008, S. 1). Mit diesen Änderungen werden Regeln bezüglich des Ortes der Erbringung der Dienstleistung, Sonderregelungen und die Regelung der Erstattung der Mehrwertsteuer eingeführt.

⁽²⁾ Siehe die Begründung des Vorschlags (Seite 4).

⁽³⁾ Siehe Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 45/2001. Eine Erläuterung des Begriffs „personenbezogene Daten“ ist in der Stellungnahme 4/2007 vom 20. Juni 2007 der „Artikel 29“ Datenschutzgruppe zu finden (abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_de.pdf).

23. Die Datenverarbeitung durch die Mitgliedstaaten erfolgt gemäß den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG. In der geltenden Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates wird an zwei Stellen, nämlich in Erwägungsgrund 17 und in Artikel 41, auf die Richtlinie 95/46/EG Bezug genommen. Der EDSB stellt fest, dass in diesen Bestimmungen die Bezugnahme auf die Richtlinie 95/46/EG lediglich im Zusammenhang mit der Möglichkeit erfolgt, bestimmte durch die Richtlinie garantierte Rechte einzuschränken. Besagter Erwägungsgrund und besagter Artikel sind auch im Kommissionsvorschlag enthalten (als Erwägungsgrund 35 und als Artikel 57); es werden jedoch einige Änderungen daran vorgenommen, die in der nachstehenden Nummer 49 und weiter unten im Text näher ausgeführt werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt muss darauf hingewiesen werden, dass die Kommission vorschlägt, in Artikel 41 (den neuen Artikel 57) einen allgemeinen Satz einzufügen, wonach „jede Aufbewahrung oder jeder Austausch von Daten nach dieser Verordnung [...] den Durchführungsvorschriften zur Richtlinie 95/46/EG [unterliegt]“. Der EDSB begrüßt diese Einfügung und ermutigt den Gesetzgeber, eine entsprechende Aussage auch in den Erwägungsgrund aufzunehmen.
24. Die Kommission ist zwar nicht direkt am Datenaustausch zwischen den zuständigen Behörden beteiligt, dennoch sind ihr nach Artikel 51 Absatz 2 „sämtliche verfügbaren Informationen, die für die Anwendung dieser Verordnung sachdienlich sind“, „statistische Angaben“ und „alle anderen [...] Informationen“ zu übermitteln, die für die korrekte Festsetzung der Mehrwertsteuer nach Artikel 1 geeignet sind⁽¹⁾. Wie bereits in obiger Nummer 14 festgestellt, ist die Kommission dafür verantwortlich, „das Gemeinsame Kommunikationsnetzwerk/die Gemeinsame Schnittstelle gegebenenfalls weiterzuentwickeln“, wenn dies für den Austausch der Informationen unter den Mitgliedstaaten notwendig ist (Artikel 55). Aus Artikel 57 Absatz 2 geht hervor, dass diese Verantwortlichkeit unter bestimmten Umständen auch den Zugang zu den durch das System ausgetauschten Informationen beinhalten kann.
25. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Kommission auch personenbezogene Daten verarbeiten wird. Sie ist dabei durch die für die EU-Organe und -Einrichtungen geltenden Datenschutzvorschriften gebunden, die in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 niedergelegt sind, und unterliegt der Aufsicht durch den EDSB. Aus Gründen der Klarheit und um Zweifeln in Bezug auf die Anwendbarkeit der Verordnung vorzubeugen, fordert der EDSB den Gesetzgeber dringend auf, eine Bezugnahme auf die Verordnung in die Erwägungsgründe und in eine materiell-rechtliche Bestimmung aufzunehmen.
26. Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ist es nach den Artikeln 16 und 17 der Richtlinie 95/46/EG und nach den Artikeln 21 und 22 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 erforderlich, die Vertraulichkeit und die Sicherheit der Ver-

arbeitung zu wahren. In dem oben zitierten Artikel 55 wird nicht darauf eingegangen, ob die Kommission für Unterhaltung und Sicherheit des CCN/CSI-Netzes verantwortlich ist⁽²⁾. Um Zweifel hinsichtlich der Verantwortlichkeit für die Gewährleistung der Vertraulichkeit und Sicherheit auszuschließen, fordert der EDSB den Gesetzgeber dringend auf, die Zuständigkeit der Kommission in diesem Zusammenhang klarer festzulegen, die Pflichten der Mitgliedstaaten deutlich herauszustellen und dies alles unter Berücksichtigung der Anforderungen zu regeln, die sich aus der Richtlinie 95/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 ergeben.

27. Klarheit in der Frage zu schaffen, wer für die Einhaltung der Datenschutzvorschriften verantwortlich ist (in der Datenschutzz-Terminologie als der „für die Verarbeitung Verantwortliche“ bezeichnet⁽³⁾), ist auch im Hinblick auf die Einrichtung von Eurofisc wichtig. In Artikel 35 heißt es, dass Eurofisc sich aus von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten benannten zuständigen Beamten zusammensetzen wird. Ferner heißt es, dass die Kommission Eurofisc technisch, verwaltungstechnisch und operativ unterstützt. Die vorgeschlagene Struktur wirft Fragen in Bezug auf die anzuwendenden Rechtsvorschriften zum Datenschutz (Richtlinie 95/46/EG oder Verordnung (EG) Nr. 45/2001) und hinsichtlich der Verantwortung für die Einhaltung dieser Vorschriften auf. Beabsichtigt die Kommission, die Verantwortung den Mitgliedstaaten allein oder aber den Mitgliedstaaten gemeinsam mit der Kommission zu übertragen, oder soll Eurofisc selbst — und eventuell gemeinsam mit der Kommission — die verantwortliche Stelle sein? Der EDSB ruft den Gesetzgeber auf, diese Fragen zu klären und dafür zu sorgen, dass die Verantwortlichkeiten eindeutig zugeordnet sind.

IV. EINGEHENDE ANALYSE DES VORSCHLAGS

IV.1 Daten, Zweckbindung und Sicherstellung der Notwendigkeit der Datenverarbeitung

28. Der EDSB stellt fest, dass in dem Vorschlag nicht hinreichend bestimmt wird, welche Art von Daten ausgetauscht werden soll und zu welchen Zwecken der Datenaustausch erfolgen soll. Ferner wird in dem Vorschlag nicht ausreichend dafür Sorge getragen, dass ein Austausch personenbezogener Daten nur erfolgt, wenn die Notwendigkeit dazu besteht. Dies wird durch Artikel 1 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags verdeutlicht.
29. In Artikel 1 Absatz 1 wird das allgemeine Ziel beschrieben, das mit der Verordnung verfolgt wird, nämlich die Gewährleistung der Einhaltung der nationalen Vorschriften auf dem

⁽¹⁾ Siehe auch Nummer 28 ff. Im weiteren Text der vorliegenden Stellungnahme beziehen sich alle Verweise auf Erwägungsgründe oder Artikel auf die Erwägungsgründe und Artikel des Vorschlags, sofern nichts anderes angegeben ist.

⁽²⁾ Sachdienliche Anmerkungen hierzu sind in Nummer 23 ff der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 16. September 2008 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) zu finden (ABL C 42 vom 20.2.2009, S. 1).

⁽³⁾ Siehe Artikel 2 Buchstabe d der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 2 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 45/2001. In beiden Bestimmungen ist die Möglichkeit einer alleinigen oder gemeinsamen Wahrnehmung der Aufgabe („... allein oder gemeinsam mit anderen ...“) vorgesehen.

Gebiet der Mehrwertsteuer. Dieses Ziel soll dadurch erreicht werden, dass die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und dass Informationen zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ausgetauscht werden, die für die korrekte Festsetzung der Mehrwertsteuer, die Kontrolle der richtigen Anwendung der Mehrwertsteuer insbesondere auf grenzüberschreitende Umsätze sowie die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs geeignet sind.

- 30 Artikel 1 Absatz 1 würde den Anforderungen gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zum Datenschutz nicht genügen, da er zu weit gefasst ist und zu viel Ermessensspielraum lässt. Somit besteht die Gefahr, dass die geltenden Datenschutzvorschriften in der Praxis in beträchtlichem Umfang nicht befolgt werden.
31. Erstens ist der Begriff „Informationen“ sehr weit gefasst und birgt das Risiko eines nicht verhältnismäßigen Informationsaustauschs in sich. Wie vorstehend ausgeführt, scheint dieser Begriff auch weitere Angaben zu natürlichen Personen, die für die juristischen Personen arbeiten oder in anderweitiger Verbindung zu ihnen stehen, einzuschließen. In diesem Zusammenhang möchte der EDSB auf die Bestimmungen hinweisen, die besondere Kategorien von Daten zum Gegenstand haben und spezifische und strengere Vorschriften für die Verarbeitung von Daten, die Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen, administrative Strafen oder zivilrechtliche Urteile betreffen, beinhalten ⁽¹⁾.
32. Zweitens sind die Zwecke, zu denen Informationen ausgetauscht werden können, sehr allgemein beschrieben, was dem Erfordernis, dass es sich um festgelegte eindeutige Zwecke handeln muss, zuwiderläuft ⁽²⁾.
33. Drittens dürfen nach Artikel 1 Absatz 1 Informationen ausgetauscht werden, die „geeignet sind“, die zuständige Behörde eines anderen Mitgliedstaats bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe zu unterstützen. Würden personenbezogene Daten verarbeitet, so würde hier ein Widerspruch zu dem Erfordernis bestehen, dass solche Daten nur verarbeitet werden dürfen, wenn die Verarbeitung für die Erfüllung des festgelegten Zwecks erforderlich ist ⁽³⁾. Solange keine genauen Angaben dazu vorliegen, welche Art personenbezogener Informationen betroffen ist, und solange keine genauere Festlegung der Zwecke erfolgt, kann keinesfalls beurteilt werden, ob ein Austausch notwendig ist.
34. Deshalb müssen der Zweck des Austauschs und die Art der Informationen, die ausgetauscht werden oder werden können — zumindest in groben Zügen bzw. nach groben Kategorien — präzisiert werden, damit der Austausch im Einklang mit den Datenschutzvorschriften erfolgt. Hierdurch sollte außerdem sichergestellt werden, dass der Grundsatz der Notwendigkeit geachtet wird.
35. Der EDSB hat die Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 des Rates in ihrer Gesamtheit sowie die dazu vorgeschlagenen

Änderungen analysiert und ist dabei zu der Feststellung gelangt, dass nähere Bestimmungen zum Zweck der Datenverarbeitung und zu den zu verarbeitenden Informationen darin nicht oder allerhöchstens teilweise enthalten sind. Der EDSB wird diese Feststellung nachstehend näher ausführen. Dabei wird er zwischen den verschiedenen möglichen Verarbeitungen unterscheiden, nämlich zwischen dem Informationsaustausch auf Ersuchen, dem spontanen Informationsaustausch, der Bereitstellung von Informationen für die zuständigen Behörden durch die elektronische Datenbank, der Bereitstellung von Informationen für andere für Mehrwertsteuerzwecke registrierte Personen (MIAS) und der Datenverarbeitung durch Eurofisc.

Informationsaustausch auf Ersuchen

36. Hinsichtlich des Informationsaustauschs auf Ersuchen werden keine näheren Angaben zu der Art der ausgetauschten Informationen oder zu den Zwecken, zu denen der Austausch erfolgt, gemacht. In Artikel 7 wird auf „die in Artikel 1 genannten Informationen“ Bezug genommen und festgestellt, dass dies „einschließlich solcher, die konkrete Einzelfälle betreffen“ gilt. Ein Informationsersuchen kann die Durchführung behördlicher Ermittlungen zur Folge haben. In Artikel 9 wird zudem auf die Übermittlung „alle(r) sachdienlichen Informationen“ Bezug genommen. Es wird nicht präzisiert, welche Art von Informationen damit verbunden sein kann. Die Zwecke, zu denen die Daten verarbeitet werden dürfen, werden nicht näher angegeben, und das Erfordernis der Notwendigkeit der Verarbeitung wird nicht erwähnt.
37. Der EDSB fordert den Gesetzgeber dringend auf, festzulegen, welche Art von personenbezogenen Informationen ausgetauscht werden kann, und zu definieren, zu welchen Zwecken ein Austausch personenbezogener Daten erfolgen darf, sowie die Notwendigkeit der Datenübermittlung zu beurteilen oder zumindest sicherzustellen, dass der Grundsatz der Notwendigkeit geachtet wird.

Spontaner Informationsaustausch

38. Für den spontanen Informationsaustausch sind die Fälle festgelegt, in denen die Mitgliedstaaten Informationen an eine andere zuständige Behörde übermitteln. Hinsichtlich der Art der auszutauschenden Informationen wird erneut auf Artikel 1 Absatz 1 Bezug genommen. Nach Artikel 14 Absatz 1 erfolgt die Übermittlung von Informationen, wenn:
1. die Besteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat erfolgen soll und die vom Herkunftsmitgliedstaat übermittelten Informationen für die Wirksamkeit des Kontrollsystems des Bestimmungsmitgliedstaats notwendig sind;
 2. ein Mitgliedstaat Grund zu der Annahme hat, dass in dem anderen Mitgliedstaat ein Verstoß gegen die MwSt-Vorschriften begangen oder vermutlich begangen wurde;
 3. in einem anderen Mitgliedstaat die Gefahr eines Steuerverlusts besteht.

⁽¹⁾ Siehe Artikel 8 Absatz 5 der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

⁽²⁾ Siehe Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

⁽³⁾ Siehe Artikel 7 der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

Zwar sind insbesondere der zweite und der dritte Fall noch immer sehr weit gefasst, dennoch könnten alle drei aufgeführten Fälle im Prinzip als nähere Angaben dazu, zu welchen Zwecken der Informationsaustausch erfolgt, gelten. Im ersten Fall wird sogar dem Grundsatz der Notwendigkeit Rechnung getragen. Der spontane Informationsaustausch ist jedoch nicht auf die drei genannten Fälle beschränkt. In Artikel 15 heißt es, dass Informationen nach Artikel 1, von denen die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats Kenntnis haben und die für die zuständige Behörden der anderen Mitgliedstaaten „von Nutzen sein können“, ebenfalls spontan mitzuteilen sind.

39. Durch die vorgeschlagenen Änderungen würden die derzeit geltenden Bestimmungen weiter gefasst. In Artikel 18 der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 heißt es, dass die Art der spontan auszutauschenden Informationen nach dem Ausschussverfahren festzulegen ist. Die Kommission schlägt nun die Streichung dieser Bestimmung vor.
40. Der EDSB fordert den Gesetzgeber nochmals dringend auf, festzulegen, welche Art von personenbezogenen Informationen ausgetauscht werden kann, und zu definieren, zu welchen Zwecken ein Austausch personenbezogener Daten erfolgen darf, sowie die Notwendigkeit der Datenübermittlung zu beurteilen oder zumindest sicherzustellen, dass der Grundsatz der Notwendigkeit geachtet wird.

Bereitstellung von Daten über die elektronische Datenbank

41. Im Zusammenhang mit den Informationen, die den zuständigen Behörden über die elektronische Datenbank bereitgestellt werden, enthält der Vorschlag nähere Angaben zu der Art der in der Datenbank enthaltenen Informationen. Artikel 18 enthält eine Auflistung der Informationen, die in der elektronischen Datenbank gespeichert und bearbeitet werden sollen. Es handelt sich um Informationen, die in Anwendung der allgemeinen Mehrwertsteuer-Richtlinie 2006/112/EG erhoben werden, nämlich um Informationen, die im Wege der zusammenfassenden Meldungen erhoben werden, sowie um Informationen, die von den nationalen Behörden zur Registrierung nicht ansässiger Steuerpflichtiger, die elektronische Dienstleistungen für andere, nicht steuerpflichtige Personen erbringen, erhoben werden. Weiter werden in der Datenbank erfasst: Daten über Identität, Tätigkeit oder Rechtsform der Personen, denen eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer zugeteilt wurde, sowie Daten, die die Chronologie der auf Antrag oder spontan erfolgten Informationsaustauschvorgänge bezüglich dieser Personen betreffen. Die Liste und die Einzelheiten der Daten, die nicht in Anwendung der MwSt-Richtlinie erhoben werden, werden nach dem Ausschussverfahren festgelegt.
42. Ab dem 1. Januar 2015 werden auch Informationen zu Personen, die Dienstleistungen erbringen, in die Datenbank aufgenommen, unter anderem Angaben zum Umsatz dieser Personen sowie Informationen, die die Erfüllung der steuerlichen Verpflichtungen dieser Personen betreffen, bei-

spielsweise bezüglich der verspäteten Abgabe der Steuererklärung oder bestehender Steuerschulden (siehe Artikel 18 Absatz 3).

43. Nach Artikel 22 muss jeder Mitgliedstaat den zuständigen Behörden jedes anderen Mitgliedstaates einen automatisierten Zugang zu den in der elektronischen Datenbank enthaltenen Informationen gestatten. Zu welchen Zwecken die zuständigen Behörden diese Datenbank konsultieren dürfen, ist nicht näher angegeben. Hier handelt es sich um eine Änderung des derzeitigen Wortlauts der Verordnung, in welcher vorgesehen ist, dass die zuständigen Behörden einen genau eingegrenzten Teil von Informationen direkt abrufen können, und dies „ausschließlich zur Verhütung eines Verstoßes gegen die MwSt-Vorschriften“ und wenn sie „dies zur Kontrolle des innergemeinschaftlichen Erwerbs von Gegenständen (und der innergemeinschaftlichen Erbringung von Dienstleistungen) für erforderlich“ halten (siehe derzeitigen Artikel 24).
44. Dadurch, dass der Vorschlag die Möglichkeiten der zuständigen Behörden, auf die Datenbank zuzugreifen, ausweitet, erhöht er die Datenschutzrisiken. Dies muss unter Datenschutzgesichtspunkten jedoch nicht unbedingt problematisch sein, falls die in der elektronischen Datenbank gespeicherte Zahl der Felder mit personenbezogenen Daten so gering wie möglich gehalten wird. Vor diesem Hintergrund begrüßt der EDSB die Bestimmung der in den Datenbanken enthaltenen Daten. Der Vorschlag legt jedoch lediglich fest, welche Informationen die Mitgliedstaaten in der Datenbank speichern *müssen*, schweigt aber dazu, ob in der Datenbank auch weitere Informationen gespeichert werden können und ob andere zuständige Behörden auch Zugriff auf diese weiteren Informationen haben können. Der EDSB empfiehlt deshalb dem Gesetzgeber, ausdrücklich festzulegen, dass im Bereich der personenbezogenen Daten keine weiteren Daten in die Datenbank eingegeben werden sollen, oder zumindest dafür Sorge zu tragen, dass der automatisierte Zugriff auf die genannten Datenkategorien beschränkt bleibt. Der EDSB fordert den Gesetzgeber außerdem dringend auf, genau festzuschreiben, zu welchen Zwecken ein direkter Zugriff auf die Datenbank erfolgen kann, und dafür zu sorgen, dass der Grundsatz der Notwendigkeit geachtet wird.
45. Der Teil über den Datenaustausch durch die elektronischen Datenbanken enthält zudem Vorschriften zur Datenqualität. Artikel 20 bestimmt, dass die Mitgliedstaaten für die Aktualisierung, Vollständigkeit und Richtigkeit der Datenbanken sorgen. Nach Artikel 23 sind regelmäßige Überprüfungen der Angaben vorgesehen, um die Qualität und die Zuverlässigkeit der in der Datenbank enthaltenen Daten sicherzustellen. Diese Anforderungen stehen vollständig im Einklang mit den Anforderungen an die Qualität der Daten nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 45/2001. In Artikel 20 heißt es außerdem, dass im Wege des Ausschussverfahrens Kriterien festgelegt werden, nach denen bestimmt wird, welche Änderungen an der Datenbank nicht relevant, wesentlich oder zweckmäßig sind und somit nicht vorgenommen zu werden brauchen. Der EDSB hebt hervor, dass diese Kriterien mit den Datenschutzvorschriften im Einklang stehen sollten (siehe auch nachstehende Nummern 57 bis 59).

46. Nach Artikel 19 sind Informationen in der elektronischen Datenbank mindestens fünf Jahre lang ab dem Ende des ersten Kalenderjahres, in dem die Informationen zur Verfügung gestellt wurden, zu speichern. Eine Begründung für diesen Speicherzeitraum wird nicht gegeben. Soweit es um personenbezogene Daten geht, steht eine Festlegung eines Mindestzeitraums ohne jegliche Bezugnahme auf den Grundsatz der Notwendigkeit im Widerspruch zu dem im Rahmen der Datenschutzvorschriften geltenden Erfordernis, wonach diese Daten nicht länger als notwendig zu speichern sind. Der EDSB fordert deshalb dazu auf, diese Bestimmung vor dem Hintergrund der sich aus Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 95/46/EG und aus Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 ergebenden Verpflichtung neu zu bewerten und eine Höchstspeicherdauer festzulegen, sofern es sich um personenbezogene Daten handelt; Ausnahmeregelungen sollten dabei nur unter außergewöhnlichen Umständen möglich sein.

Durch MIAS bereitgestellte Informationen

47. Kapitel IX des Vorschlags betrifft Informationen, die Steuerpflichtigen verfügbar gemacht werden. Wie unter vorstehender Nummer 13 erläutert, bietet das MIAS gegenwärtig Steuerpflichtigen die Möglichkeit, eine Bestätigung der Gültigkeit einer Umsatzsteuer-Identifikationsnummer zu erhalten, unter der eine Person innergemeinschaftlich Gegenstände geliefert oder innergemeinschaftlich Dienstleistungen erbracht oder eine solche Lieferung oder solche Dienstleistungen entgegengenommen hat. Die Kommission schlägt vor, einen Passus einzufügen, wonach diese Bestätigung für die Zwecke solcher Umsätze eingeholt werden kann, und zudem noch einen Passus einzufügen, wonach dem Antragsteller auch der der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer entsprechende Name und die entsprechende Anschrift mitgeteilt werden können. Nach Auffassung des EDSB stehen diese Regeln im Einklang mit den Datenschutzvorschriften.

Eurofisc

48. In dem Kommissionsvorschlag wird eine Rechtsgrundlage für die Einrichtung einer gemeinsamen operativen Struktur für die multilaterale Zusammenarbeit (Eurofisc) geschaffen. Dahinter steht der Gedanke, dass diese Struktur einen schnellen Austausch gezielter Informationen zwischen allen Mitgliedstaaten ermöglichen soll. Durch die Struktur soll die Durchführung von Risikoanalysen und strategischen Analysen ermöglicht werden, die dann die Grundlage für die Förderung des multilateralen Informationsaustauschs bilden. In Artikel 36 Absatz 2 heißt es, dass die besonderen Modalitäten für den Informationsaustausch mittels der eingerichteten Struktur nach dem Ausschussverfahren festgelegt werden. Das Kapitel, das die Einrichtung der Struktur zum Gegenstand hat, enthält keinerlei Bezugnahme auf Datenschutzvorschriften. Der EDSB möchte betonen, dass — abgesehen von den im vorstehenden Abschnitt III erwähnten geltenden Rechtsvorschriften — festgelegt werden sollte, welche Art von personenbezogenen Informationen verwendet wird, und dass die Zwecke, zu denen personenbezogene Daten überprüft und ausgetauscht werden, genau definiert werden müssen, und dass ferner gewährleistet sein sollte, dass der Grundsatz der Notwendigkeit geachtet wird.

IV.2 Weitere für den Datenschutz relevante Aspekte

Artikel 57: Grundsatz der Zweckbindung

49. Kapitel XV des Vorschlags behandelt die Voraussetzungen für den Informationsaustausch. Das Kapitel enthält Bestimmungen zur praktischen Durchführung des Informationsaustauschs. Unter Datenschutzgesichtspunkten ist ein Artikel, nämlich der Artikel 57, von besonderem Interesse. Darin heißt es, dass die Personen, die mit Informationen umgehen, die im Rahmen der Durchführung der Verordnung ausgetauscht werden, der Geheimhaltungspflicht unterliegen. Zwar wird in Absatz 5 Bezug auf die Richtlinie 95/46/EG genommen (siehe unten), aber die Geheimhaltungspflicht wird nicht in den Kontext der Datenschutzvorschriften gestellt. Der EDSB empfiehlt dem Gesetzgeber, in den Absatz 1 ebenfalls eine Verweisung auf die Rechtsvorschriften zum Datenschutz aufzunehmen.

50. Artikel 57 Absatz 1 scheint eine Verwendung der Daten für Zwecke vorzusehen, die bisher in der Verordnung noch nicht angeführt wurden. In Absatz 3 wird ausdrücklich eine Verwendung der Auskünfte „für andere Zwecke“ gestattet, wenn die Informationen nach den Rechtsvorschriften des ersuchten Mitgliedstaats dort für ähnliche Zwecke verwendet werden dürfen. In diesem Zusammenhang verweist der EDSB auf den Grundsatz der Zweckbindung, der in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/46/EG und in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 festgelegt ist. Der EDSB betont, dass, soweit es sich um personenbezogene Daten handelt, diese Daten grundsätzlich nicht für andere Zwecke verwendet werden dürfen als die, für die sie erhoben wurden, es sei denn, dass sehr präzise Voraussetzungen erfüllt sind, wie sie in Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie und in Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung geregelt sind (siehe auch Nummern 51 bis 53). Der EDSB fordert den Gesetzgeber deshalb auf, diese Bestimmung vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Zweckbindung, der in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/46/EG und in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 festgelegt ist, zu überprüfen.

Artikel 57 Absatz 5: Beschränkung einiger spezifischer Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Datenschutz

51. In Erwägungsgrund 35 heißt es, dass für die Zwecke der vorliegenden Verordnung Beschränkungen bestimmter Rechte und Pflichten nach der Richtlinie 95/46/EG erwogen werden sollten. Es wird auf Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie Bezug genommen, der solche Beschränkungen zulässt. In dem Vorschlag wird diesem Erwägungsgrund der Satz hinzugefügt, dass diese Beschränkung angesichts der potenziellen Einnahmefälle für die Mitgliedstaaten und der entscheidenden Bedeutung dieser Informationen für eine wirksame Betrugsbekämpfung erforderlich und verhältnismäßig ist.

52. Nähere Festlegungen zu dem Erwägungsgrund sind in Artikel 57 Absatz 5 enthalten. Dort heißt es zunächst einmal, dass jede Aufbewahrung oder jeder Austausch von Daten nach dieser Verordnung den Durchführungsvorschriften zur Richtlinie 95/46/EG unterliegt (siehe obige

Nummer 23); dann wird weiter ausgeführt, dass die Mitgliedstaaten „zur korrekten Anwendung dieser Verordnung [...] jedoch den Anwendungsbereich der in Artikel 10, Artikel 11 Absatz 1, Artikel 12 und Artikel 21 der Richtlinie 95/46/EG genannten Pflichten und Rechte (begrenzen), soweit dies notwendig ist, um die in Artikel 13 Buchstabe e jener Richtlinie genannten Interessen zu schützen.“ Die Artikel, auf die hier Bezug genommen wird, beinhalten die Pflicht des für die Verarbeitung Verantwortlichen, die betroffene Person zu informieren (Artikel 10 und 11), das Auskunftsrecht der betroffenen Person (Artikel 12) und die für die nationale Datenschutzbehörde bestehende Pflicht, ein öffentliches Register der Datenverarbeitungen zu führen (Artikel 21).

53. Der EDSB betont, dass nach Artikel 13 Buchstabe e der Richtlinie 95/46/EG Ausnahmeregelungen in Bezug auf bestimmte Vorschriften dieser Richtlinie zulässig sind und dass der Artikel streng auszulegen ist. Der EDSB räumt ein, dass es unter bestimmten Umständen zum Zwecke der Verhinderung oder der Aufdeckung von Steuerbetrug als notwendig erachtet werden könnte, die Pflicht zur Vorabinformation der betroffenen Person und deren Auskunftsrecht zeitweilig aufzuheben. In Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG ist jedoch festgelegt, dass erstens für solche Beschränkungen „Rechtsvorschriften“ zu erlassen sind, und dass zweitens „eine solche Beschränkung notwendig ist“, um eine der genannten Interessen zu schützen. Der aktuell vorgeschlagene Wortlaut von Artikel 57 Absatz 5 trägt dem ersten Erfordernis keine Rechnung, da keine Bezugnahme auf die notwendige rechtliche Grundlage erfolgt. Der EDSB fordert deshalb den Gesetzgeber dringend auf, dieses Erfordernis in den Artikel 57 Absatz 5 aufzunehmen. Das zweite Erfordernis lässt sich in den Passus „soweit dies notwendig ist“ hineininterpretieren. Aus Gründen der Kohärenz empfiehlt der EDSB dennoch, diesen Passus durch „sofern eine solche Begrenzung notwendig ist“ zu ersetzen. Der EDSB fordert den Gesetzgeber außerdem dringend auf, den von der Kommission vorgeschlagenen zusätzlichen Satz in Erwägungsgrund 35, wonach die Beschränkung erforderlich und verhältnismäßig ist, abzulehnen, da dieser Satz zu allgemein gefasst ist und keine weitere Rechtswirkung hat.

Transparenz

54. Nach den Artikeln 10 und 11 der Richtlinie 95/46/EG ist der für die Verarbeitung Verantwortliche verpflichtet, die betroffene Person vor Erhebung der Daten zu informieren, beziehungsweise für den Fall, dass die Daten nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden, die betroffene Person bei Beginn der Speicherung der Daten zu informieren. Diese Bestimmungen können als Umsetzung des allgemeinen Grundsatzes der Transparenz betrachtet werden, der zu einer Datenverarbeitung nach Treu und Glauben gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 95/46/EG gehört. Der EDSB stellt fest, dass der Vorschlag keine weiteren Bestimmungen enthält, die den Transparenzgrundsatz zum Gegenstand hätten und beispielsweise die Fragen betreffen, wie das Verfahren der breiten Öffentlichkeit vermittelt wird oder wie betroffene Personen über die Verarbeitung sie betreffender Daten informiert werden. Deshalb fordert der EDSB den Gesetzgeber dringend auf, eine Bestimmung zur Transparenz bei den Verfahren zur Zusammenarbeit und zur Unterstützung anzunehmen.

Artikel 52: Informationsaustausch mit Drittländern

55. In Artikel 52 ist die Möglichkeit eines Informationsaustauschs mit Drittstaaten vorgesehen. In dem Artikel heißt es, dass „die nach Maßgabe der vorliegenden Verordnung eingeholten Informationen mit Zustimmung der zuständigen Behörden, die sie übermittelt haben, — unter Beachtung ihrer innerstaatlichen Vorschriften über die Weitergabe personenbezogener Daten an Drittländer — an [ein] Drittland weitergegeben werden (können).“ Der EDSB begrüßt, dass der Gesetzgeber sich über die besonderen Vorschriften im Klaren ist, die für den Austausch personenbezogener Daten mit Nicht-EU-Ländern gelten. Aus Gründen der Klarheit könnte eine ausdrückliche Bezugnahme auf die Richtlinie 95/46/EG in den Text aufgenommen werden, wonach die Weitergabe solcher Daten im Einklang mit den nationalen Vorschriften zur Durchführung der Bestimmungen des Kapitels IV der Richtlinie 95/46/EG, in dem die Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer geregelt ist, stehen sollte.
56. In dem Vorschlag wird lediglich auf die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten verwiesen. Unklar ist, ob ein Austausch von (personenbezogenen) Informationen mit Drittländern auch auf europäischer Ebene vorgesehen ist. Dies steht in engem Zusammenhang mit den im vorstehenden Abschnitt III aufgeworfenen Fragen bezüglich der für die Durchführung von Eurofisc geltenden Rechtsvorschriften. Die Übermittlung personenbezogener Daten in ein Drittland durch Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft muss im Einklang mit Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 erfolgen. Der EDSB fordert den Gesetzgeber auf, dies klarzustellen.

Ausschussverfahren

57. Aus der vorstehenden Analyse geht hervor, dass es mehrere für den Datenschutz relevante Fragen gibt, die für nach dem Ausschussverfahren nach Artikel 60 des Vorschlags zu regelnde Vorschriften näher festzulegen sind (vgl. Nummern 41, 45 und 48). Der EDSB sieht zwar ein, dass in der Praxis die Notwendigkeit besteht, ein solches Verfahren anzuwenden, dennoch möchte er unterstreichen, dass die wichtigsten Datenschutzvorschriften und -garantien in den zugrundeliegenden Rechtsvorschriften niedergelegt sein sollten.
58. Der EDSB möchte betonen, dass die Datenschutzvorschriften nach der Richtlinie 95/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 435/2001 berücksichtigt werden müssen, wenn im Wege des Ausschussverfahrens weitere Regeln erörtert werden. Darüber hinaus fordert er die Kommission dringend auf, ihn mit einzubeziehen und um Rat zu bitten, wenn über weitere für den Datenschutz relevante Regeln diskutiert wird. Die Einrichtung von Eurofisc wäre hier ein Beispiel (vgl. Nummer 48).
59. Um sicherzustellen, dass der EDSB mit einbezogen wird, wenn im Wege des Ausschussverfahrens weitere für den Datenschutz relevante Regeln angenommen werden, empfiehlt der EDSB dem Gesetzgeber, in Artikel 60 einen Absatz 3 mit folgendem Wortlaut aufzunehmen: „Sofern sich die Umsetzungsmaßnahmen auf die Verarbeitung personenbezogener Daten beziehen, ist der Europäische Datenschutzbeauftragte zu konsultieren.“

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

60. Der EDSB ist sich dessen bewusst, wie wichtig es ist, den grenzüberschreitenden Steuerbetrug wirksamer zu bekämpfen und für eine bessere Erhebung der Mehrwertsteuer in grenzüberschreitenden Kontexten zu sorgen. Er ist sich außerdem darüber im Klaren, dass zur Verwirklichung dieser Ziele die Verarbeitung personenbezogener Daten unvermeidlich ist. Er unterstreicht jedoch, dass die Verarbeitung dieser Daten im Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften zum Datenschutz erfolgen muss.
61. Der EDSB ist nach Analyse des rechtlichen Rahmens, der durch die Verordnung (EG) Nr. 1798/2003 und die gegenwärtig vorgeschlagenen Änderungen gesetzt wird, zu dem Schluss gekommen, dass zwar mehrere positive Elemente vorhanden sind, dass jedoch nicht alle Erfordernisse, wie sie sich aus den entsprechenden Datenschutzvorschriften der Gemeinschaft ergeben, erfüllt werden.
62. Der EDSB hat in der vorliegenden Stellungnahme folgende Empfehlungen an den Gesetzgeber gerichtet:
- Im Zusammenhang mit der Frage der geltenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zum Datenschutz sollten die jeweiligen Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten, der Kommission und von Eurofisc für die Einhaltung dieser Vorschriften eindeutiger festgelegt werden.
 - Im Zusammenhang mit dem zwischen den zuständigen Behörden auf Ersuchen oder spontan erfolgenden Datenaustausch sollte festgelegt werden, welche Art personenbezogener Informationen ausgetauscht werden kann; ferner sollte festgelegt werden, zu welchen Zwecken ein Austausch personenbezogener Daten erfolgen kann, und es sollte die Notwendigkeit der Datenübermittlung beurteilt oder zumindest sichergestellt werden, dass der Grundsatz der Notwendigkeit geachtet wird.
 - Im Zusammenhang mit dem Datenaustausch durch direkten Zugriff auf die elektronischen Datenbanken sollte ausdrücklich festgelegt werden, dass — soweit es sich um personenbezogene Daten handelt — keine anderen Daten als die bereits festgelegten in die Datenbank aufgenommen werden dürfen; zumindest aber sollte sichergestellt werden, dass der automatisierte Zugriff nur auf die genannten Datenkategorien erfolgen darf. Darüber hinaus sollte genauer festgeschrieben werden, zu welchen Zwecken ein direkter Zugriff auf die Datenbanken möglich ist; ferner sollte sichergestellt werden, dass der Grundsatz der Notwendigkeit geachtet wird, und es sollte eine Höchstdauer für die Speicherung personenbezogener Daten in der Datenbank festgelegt werden, wobei Ausnahmeregelungen unter außergewöhnlichen Umständen möglich sein sollten.
- Im Zusammenhang mit Artikel 57 (und Erwägungsgrund 35) werden folgende Empfehlungen ausgesprochen:
 - In den Absatz 1 sollte eine Bezugnahme auf die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft für den Datenschutz aufgenommen werden.
 - Die Absätze 1 und 3 sollten vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Zweckbindung, der in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 95/46/EG und in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 festgelegt ist, überprüft werden.
 - In Absatz 5 sollte die Anforderung gemäß Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG aufgenommen werden, wonach zur Beschränkung der genannten Pflichten und Rechte Rechtsvorschriften zu erlassen sind.
 - In Absatz 5 sollte der Passus „soweit dies notwendig ist“ durch „sofern eine solche Begrenzung notwendig ist,“ ersetzt werden.
 - Der von der Kommission vorgeschlagene ergänzende Satz in Erwägungsgrund 35 sollte abgelehnt werden.
 - Im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Transparenz sollte eine Bestimmung zur Transparenz bei den Verfahren zur Zusammenarbeit und zur Unterstützung angenommen werden.
 - Im Zusammenhang mit dem Datenaustausch mit Drittländern sollte eine ausdrückliche Verweisung auf Kapitel IV der Richtlinie 95/46/EG in den Artikel 52 aufgenommen werden; ferner sollte klargestellt werden, ob ein Austausch personenbezogener Informationen mit Drittländern seitens der Kommission und/oder seitens Eurofisc vorgesehen ist.
 - Im Zusammenhang mit den Vorschriften, die nach dem Ausschussverfahren verabschiedet werden, sollte in Artikel 60 ein Absatz 3 mit folgendem Wortlaut hinzugefügt werden: „Sofern sich die Umsetzungsmaßnahmen auf die Verarbeitung personenbezogener Daten beziehen, ist der Europäische Datenschutzbeauftragte zu konsultieren.“

Geschehen zu Brüssel am 30. Oktober 2009.

Peter HUSTINX

Europäischer Datenschutzbeauftragter