

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Abkommen zwischen der EU und der Schweiz über den automatischen Austausch von steuerlichen Informationen

(Der vollständige Text dieser Stellungnahme ist in englischer, französischer und deutscher Sprache auf der Internetpräsenz des EDSB unter www.edps.europa.eu erhältlich.)

(2015/C 289/06)

Zusammenfassung

Die EU hat mit der Schweiz, Andorra, Liechtenstein, Monaco und San Marino bilaterale Abkommen unterzeichnet oder steht in Verhandlungen über solche Abkommen, mit denen der Austausch finanzieller, steuerlich relevanter Informationen erleichtert und damit das Bankgeheimnis in Steuerangelegenheiten abgeschafft werden soll.

Auf der Grundlage der Bestimmungen des kürzlich mit der Schweiz abgeschlossenen Abkommens („Abkommen“) hat der EDSB beschlossen, den EU-Gesetzgeber aufzufordern, in künftigen ähnlichen bilateralen Abkommen über den automatischen Austausch steuerlicher Informationen Datenschutzgarantien umzusetzen.

Der Hintergrund: Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wurde von den G20 damit beauftragt, einen einzigen globalen Standard für den automatischen Austausch von Finanzkontoinformationen zu entwickeln, um den automatischen Informationsaustausch als Mittel im Kampf gegen grenzüberschreitenden Steuerbetrug und grenzüberschreitende Steuerhinterziehung durch umfassende Steuertransparenz und Zusammenarbeit zwischen Steuerverwaltungen weltweit zu gewährleisten. Ein solches System wurde von der OECD im Juli 2014 angenommen („globaler Standard“).

Zur Umsetzung des globalen Standards beim Datenaustausch zwischen der EU und der Schweizerischen Eidgenossenschaft enthält das — von den Parteien am 27. Mai 2015 unterzeichnete Abkommen, das an die Stelle eines älteren Abkommens zum gleichen Thema tritt — Abkommen eine Reihe von Bestimmungen über den automatischen Austausch von Steuerinformationen zwischen den betreffenden Steuerbehörden in der Schweiz und in den Mitgliedstaaten.

Eine solche gesteigerte Aufmerksamkeit für Steuerhinterziehung und den automatischen Austausch von Finanzinformationen verlangt nach angemessenen Garantien für Datenschutzrechte.

Die Garantien: Nach Auffassung des EDSB wurden trotz der Datenschutzbestimmungen in Artikel 6 des Abkommens grundlegende Datenschutzgarantien nicht vollständig umgesetzt. Seiner Meinung nach wären insbesondere die folgenden Garantien angebracht gewesen:

- (i) Steuerlich relevante Informationen sollten nur erhoben und ausgetauscht werden, wenn tatsächlich ein Risiko der Steuerhinterziehung besteht;
- (ii) der Zweck der Datenverarbeitung sollte auf die Verfolgung eines legitimen politischen Ziels (also Bekämpfung der Steuerhinterziehung) beschränkt und die Verwendung der Daten zu anderen Zwecken und ohne Unterrichtung der betroffenen Personen verhindert werden;
- (iii) es sollte eine angemessene Information der betroffenen Personen über den Zweck und die Modalitäten der Verarbeitung ihrer Finanzdaten einschließlich der Empfänger ihrer Daten vorgesehen werden;
- (iv) es sollten ausdrückliche Sicherheits- und Datenschutzstandards festgelegt werden, die von den an der Erhebung und dem Austausch steuerlicher Information beteiligten privaten Einrichtungen und Behörden einzuhalten sind;
- (v) es sollte ausdrücklich eine Frist für die Aufbewahrung der ausgetauschten Steuerinformationen und ein Auftrag zu deren Löschung vorgesehen werden, sobald diese Informationen nicht länger zum Zweck der Bekämpfung der Steuerhinterziehung verarbeitet werden.

I. UMSETZUNG DES GLOBALEN STANDARDS FÜR DEN AUTOMATISCHEN AUSTAUSCH VON FINANZKONTOINFORMATIONEN

1. Weltweit wird anerkannt, dass dem automatischen Informationsaustausch als Mittel im Kampf gegen grenzüberschreitenden Steuerbetrug und grenzüberschreitende Steuerhinterziehung durch Gewährleistung umfassender Transparenz in Steuerfragen und Zusammenarbeit zwischen Steuerverwaltungen große Bedeutung zukommt. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wurde von den G20 damit beauftragt, einen einzigen globalen Standard für den automatischen Austausch von Finanzkontoinformationen zu entwickeln. Der globale Standard wurde vom OECD-Rat im Juli 2014 veröffentlicht.

2. Um in der EU die Chancengleichheit von Wirtschaftsteilnehmern zu erhalten, wurden mit der Schweiz, Andorra, Liechtenstein, Monaco und San Marino Abkommen über Maßnahmen unterzeichnet, die den in der Richtlinie 2003/48/EG im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen ⁽¹⁾ festgelegten Regelungen gleichwertig sind. Zweck dieser Abkommen war es, den Austausch von für Besteuerungszwecke relevanten Finanzinformationen zwischen den zuständigen Behörden der an diesen Abkommen beteiligten Länder zu regeln und zu erleichtern und damit das Bankgeheimnis in Steuerangelegenheiten abzuschaffen.
3. Am 27. Mai 2015 unterzeichnete der Präsident des Rates im Namen der Europäischen Union das Änderungsprotokoll zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Regelungen, die den in der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen festgelegten Regelungen gleichwertig sind (nachstehend: „das Abkommen“). Die Billigung des Abschlusses des Abkommens durch das Europäische Parlament steht derzeit noch aus.
4. Um Kosten und Verwaltungsaufwand sowohl für Steuerverwaltungen als auch Wirtschaftsteilnehmer möglichst gering zu halten, soll mit dem Abkommen das bestehende Zinsertragsabkommen mit der Schweiz an in der EU und international erfolgte Entwicklungen beim automatischen Informationsaustausch angepasst werden. Damit wird die Steuertransparenz in Europa verbessert und eine Rechtsgrundlage für die Umsetzung des globalen Standards der OECD beim automatischen Informationsaustausch zwischen der Schweiz und der EU geschaffen.
5. Zur Umsetzung des globalen Standards beim Datenaustausch zwischen der EU und der Schweizerischen Eidgenossenschaft enthält das Abkommen eine Reihe von Bestimmungen über den automatischen Austausch von Steuerinformationen zwischen den betroffenen Steuerbehörden in der Schweiz und in den Mitgliedstaaten.
6. Die gesteigerte Aufmerksamkeit für Steuerhinterziehung und den automatischen Austausch von Finanzinformationen verlangt jedoch nach angemessenen Garantien für Datenschutzrechte. Dieser Aspekt ist insofern von zentraler Bedeutung, als die OECD-Regeln für automatischen Informationsaustausch mit den Grundsätzen übereinstimmen, die die US-Rechtsvorschriften zum Thema (US FATCA) vorsehen, die allerdings beim Datenschutz einen anderen Ansatz vertreten ⁽²⁾.
7. Im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten sei erwähnt, dass das Abkommen in seinem Artikel 6 Bestimmungen über Vertraulichkeit und Datenschutz enthält. Des Weiteren ist zu bedenken, dass die Kommission eine Angemessenheitsentscheidung ⁽³⁾ erlassen hat, der zufolge der in der Schweiz in Kraft befindliche Datenschutzrahmen mit den Grundsätzen der Richtlinie 95/46/EG („Datenschutzrichtlinie“) übereinstimmt und somit uneingeschränkt Datenübermittlungen gemäß den Artikeln 25 und 26 dieser Richtlinie zulässt.
8. In der vorliegenden Stellungnahme werden wir eine Reihe von Erwägungen im Wesentlichen zu den Datenschutzimplikationen des Abkommens anstellen, um Orientierungshilfe für zentrale Garantien zu geben, die in bilaterale Abkommen eingebaut werden sollten, die in Zukunft von der EU zum Zweck der Erleichterung des automatischen Austauschs von Finanzkontoinformationen abgeschlossen werden.

III. SCHLUSSFOLGERUNG

29. Unter Berücksichtigung obiger Ausführungen nehmen wir zur Kenntnis, dass die Umsetzung des globalen Standards für die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und damit für die Herstellung von Chancengleichheit für Marktteilnehmer als erforderlich gilt.
30. Dessen ungeachtet sind wir der Auffassung, dass in den Verhandlungen eine Reihe von Korrekturen an dem Abkommen hätte vorgenommen werden müssen, damit Datenschutzanliegen besser Rechnung getragen wird. Jetzt fordern wir den EU-Gesetzgeber auf, Datenschutzgarantien in künftige Maßnahmen zur Umsetzung des Abkommens und in künftige bilaterale Abkommen aufzunehmen, die mit anderen Ländern zu diesem Thema abgeschlossen werden sollen. Ähnliche Abkommen oder künftige Durchführungsmaßnahmen sollten insbesondere
 - die Verhältnismäßigkeit der Datenverarbeitung gewährleisten, indem die Erhebung und der Austausch steuerlicher Informationen vom tatsächlichen Risiko der Steuerhinterziehung abhängig gemacht werden und indem Kriterien angewandt werden, mit denen wenig risikobehaftete Konten von der Meldepflicht ausgenommen werden;
 - den Zweck der Datenverarbeitung auf die Verfolgung eines legitimen politischen Ziels (also Bekämpfung der Steuerhinterziehung) beschränken und die Verwendung der Daten zu anderen Zwecken ohne Unterrichtung der betroffenen Personen verhindern;

⁽¹⁾ Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen (ABl. L 157 vom 26.6.2003, S. 38).

⁽²⁾ Artikel 29-Datenschutzgruppe, Schreiben vom 18.9.2014 zum Gemeinsamen Berichterstattungsstandard der OECD, abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2014/20140918_letter_on_oecd_common_reporting_standard.pdf

⁽³⁾ Entscheidung 2000/518/EG der Kommission vom 26. Juli 2000, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1415700329280&uri=CELEX:32000D0518>

- eine angemessene Information der betroffenen Personen (gemäß Artikel 10 der Datenschutzrichtlinie) über den Zweck und die Modalitäten der Verarbeitung ihrer Finanzdaten einschließlich der Empfänger ihrer Daten vorsehen;
- ausdrückliche Sicherheits- und Datenschutzstandards festlegen, die von den an der Erhebung und dem Austausch steuerlicher Information beteiligten privaten Einrichtungen und Behörden einzuhalten sind (*Datenschutz durch Technik*). Des Weiteren sollten Sanktionen bei Verstößen gegen diese Bestimmungen vorgesehen werden;
- ausdrücklich eine Frist für die Aufbewahrung der ausgetauschten Steuerinformationen und einen Auftrag zu deren Löschung vorsehen, sobald diese Informationen nicht länger zum Zweck der Bekämpfung der Steuerhinterziehung verarbeitet werden.

Brüssel, den 8. Juli 2015

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Stellvertretender Datenschutzbeauftragter
