

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE,

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 7 und 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 Artikel 28 Absatz 2,²

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat am 26. Juni 2013 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen („Vorschlag“) angenommen.³ Dieser Vorschlag wurde am 8. Juli 2013 dem EDSB zur Konsultation übermittelt.
2. Das Ziel des Vorschlags ist die „Minderung von Marktzutrittsschranken in der grenzübergreifenden Vergabe öffentlicher Aufträge, die durch eine unzureichende Interoperabilität der Normen für die elektronische Rechnungsstellung geschaffen werden“.⁴ Hierfür „würde eine neue, gemeinsame europäische Norm entwickelt und allen Wirtschaftsbeteiligten zur Verfügung gestellt. Alle Vergabebehörden müssten im

¹ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

² ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

³ KOM(2013) 449 endg.

⁴ Zusammenfassung der Folgenabschätzung (SWD(2013) 223 final), Abschnitt 3.1, Seite 4.

Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe dieser Norm entsprechende elektronische Rechnungen akzeptieren, ohne bestehende technische Lösungen zu ersetzen“.⁵

2. ANALYSE DES VORSCHLAGS

2.1. Allgemeine Anmerkungen

Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich der elektronischen Rechnungsstellung

3. Auch wenn das Hauptziel des Vorschlages nicht die Verarbeitung personenbezogener Daten ist, kann die Verarbeitung elektronischer Rechnungen gemäß dem Vorschlag die Verarbeitung einer gewissen Menge personenbezogener Daten erforderlich machen. Aus diesem Grund ist der Datenschutz im Rahmen der elektronischen Rechnungsstellung ein wichtiges Thema.
4. Vor allem können bestimmte Elemente (Datenfelder) der elektronischen Rechnungen personenbezogene Daten enthalten. Die Vergabestellen können juristische oder natürliche Personen sein. Handelt es sich bei den Vergabestellen um natürliche Personen, stellen ihre Daten personenbezogene Daten dar. Dies gilt auch, wenn die offizielle Bezeichnung der juristischen Person eine oder mehrere natürliche Personen beinhaltet⁶.
5. Wenn die Vergabestelle die Erbringung bestimmter Leistungen (z. B. medizinische, soziale Dienste oder Bildungsdienste) gegenüber einer Anzahl von bestimmten natürlichen Personen nachweisen muss, enthalten die der Vergabebehörde mitzuteilenden Informationen zudem personenbezogene Daten dieser natürlichen Personen. Dazu können manchmal auch sensible Daten gehören. So können zum Beispiel die Informationen im Gesundheits- und Sozialbereich die Art der medizinischen/psychologischen Behandlung oder der erbrachten Sozialdienste enthalten, die mit den Namen der natürlichen Personen verbunden sind (oder verbunden werden können), die diese Behandlungen/Dienstleistungen erhalten haben.
6. Wenn schließlich die in der elektronischen Rechnung enthaltenen Daten für weitere Zwecke verwendet werden, die letztendlich darauf abzielen, die Daten mit konkreten natürlichen Personen zu verbinden (wie leitende Mitarbeiter, Aktionäre oder Arbeitnehmer eines Unternehmens) - um zum Beispiel in einem konkreten Fall der Steuerhinterziehung zu ermitteln - werden die anfänglich scheinbar neutralen und nicht personenbezogenen Daten zu personenbezogenen Daten.
7. Die personenbezogenen Daten verlangen in allen diesen Fällen einen geeigneten Schutz, was zur Anwendbarkeit der nationalstaatlichen Regelungen führt, die die Richtlinie 95/46/EG umsetzen.

Vorteile und Risiken der elektronischen Rechnungsstellung: Der einfachere Zugang zu maschinenlesbaren Formaten gibt einer „Mission Creep“ (schleichenden Ausdehnung des Zwecks) Raum.

⁵ Siehe Abschnitt 5.3.4, Seite 7

⁶ Siehe diesbezüglich das Urteil des EuGH in der Rechtssache *Schecke* (C-92/09 und C-93/09), [2010] ECR I-11063, Randnr. 52-53.

8. Der EDSB unterstützt das Ziel der Kommission, die papierlose elektronische Rechnungsstellung zu fördern. Er erkennt auch den Nutzen der elektronischen Rechnungsstellung an, die einfachere und kürzere Verarbeitungszeiten bedeutet, Kosten einspart sowie Papierverbrauch und den CO₂-Fußabdruck reduziert⁷.
9. Er macht jedoch gleichzeitig auf die Risiken für die Privatsphäre und den Datenschutz aufmerksam, die aufgrund der immer größeren Verfügbarkeit von Rechnungsdaten in papierloser und maschinenlesbarer Form für weitere Zwecke zunehmen. Dazu gehören auch das automatisierte Profiling und das Data-Mining im Rahmen des Vollzuges steuerrechtlicher und anderer gesetzlicher Vorschriften, die der aktuelle Vorschlag nicht regelt und nur kurz und allgemein in der ihn begleitenden Folgenabschätzung erwähnt.
10. Wie in der Folgenabschätzung dargelegt⁸, können diese zusätzlichen Zwecke weitere Vorteile bringen: „Die elektronische Verarbeitung von Rechnungen wirkt sich positiv auf die Transparenz des Auftragsvergabeverfahrens aus. Elektronische Rechnungen können bei notwendigen Steuerprüfungen den Steuerbehörden einfacher als Papierrechnungen zur Verfügung gestellt werden, die deren Richtigkeit so leichter prüfen können“. Die elektronische Rechnungsstellung „bedeutet“ auch „eine erhebliche Reduzierung operativer Risiken von betrügerischen Rechnungen und doppelten Zahlungen“. Des Weiteren „kann die elektronische Rechnungsstellung durch Einbindung in die steuerrechtlichen Berichtspflichten den Verwaltungsaufwand vermindern, da Steuerklärungen automatisch erstellt werden können“.
11. Steuer- und Strafverfolgungsbehörden können - im Allgemeinen - auf Daten effizienter zugreifen und diese weiter verarbeiten und damit zur Reduzierung von Steuerhinterziehungen beitragen und andere Formen von kriminellen Handlungen bekämpfen, sobald sie Zugang zu den Daten erhalten. Vor allem entstehen neue Möglichkeiten in Bezug auf Profiling und Data-Mining. Dies wird weder im Vorschlag noch in der Folgenabschätzung besonders erwähnt, aber der Vorschlag schließt dies auch nicht aus.
12. Ebenso werden Veröffentlichungen von irgendwelchen Rechnungsdaten oder die Erstellung statistischer Datensätze unter Verwendung der Rechnungsdaten viel einfacher. Eine eventuelle Veröffentlichung von Daten auf Grundlage von elektronischen Rechnungen kann die Transparenz des Auftragsvergabeverfahrens verbessern.

Zweckbindung: Begrenzung auf eine zulässige weitere Verwendung der Daten

13. Trotz aller dieser Vorteile birgt die größere Verfügbarkeit von Daten in maschinenlesbarer Form das Risiko der „Missing Creep“, das heißt, der Verwendung für anfänglich nicht vorgesehene Zwecke. Diese anfänglich nicht vorgesehenen Zwecke können mit den ursprünglich vorgesehenen Zwecken vereinbar sein oder auch nicht. Die Verwendung der Daten für diese zusätzlichen Zwecke kann eventuell zulässig sein, was in diesem Fall zusätzliche Datenschutzgarantien erforderlich machen kann.

⁷ Siehe Folgenabschätzung, Absatz 2.1.2, Seite 12-13.

⁸ Idem, Seite 13, Absatz 4.

14. Im Zusammenhang mit der elektronischen Rechnungsstellung, die geeigneten Datenschutzgarantien unterworfen ist, können elektronische Zahlungen und elektronische Archivierungen grundsätzlich als zulässige Zwecke angesehen werden. Auf der anderen Seite werden andere weitere Zwecke, wie zum Beispiel die Verwendung der gespeicherten Daten für Data Mining zur Bekämpfung von Steuerhinterziehungen, wahrscheinlich als unvereinbar erachtet. Sie sind eventuell nur möglich, wenn sie den Ausnahmen und strengen Kriterien nach Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG entsprechen.⁹

Bedeutung einer geeigneten Datenschutzgarantie

15. Der EDSB begrüßt aus diesen Gründen den Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten und auf die Richtlinie 95/46/EG im Erwägungsgrund (6) sowie im Artikel 3 Absatz 1¹⁰ des Vorschlags.
16. Gleichzeitig empfiehlt er weitere Verbesserungen bei der konkreten Abfassung dieser Bestimmungen. Er schlägt eine begrenzte Anzahl zusätzlicher Garantien vor, die gemäß den unten folgenden Erläuterungen in dem Vorschlag aufzunehmen sind.

2.2. Besondere Anmerkungen

Bezug auf das geltende Datenschutzrecht und Konsultation des EDSB

17. Der EDSB empfiehlt die Klarstellung, dass der Vorschlag nicht allgemein Abweichungen von den Datenschutzgrundsätzen liefern will und dass im Rahmen der elektronischen Rechnungsstellung die betreffenden Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten (nationalstaatliches Recht in Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG) uneingeschränkt gelten. Dies sollte vorzugsweise in einer materiellrechtlichen Bestimmung im operativen Teil des Textes erfolgen und wenn möglich in einem eigenen Erwägungsgrund.
18. Der EDSB empfiehlt des Weiteren, einen Erwägungsgrund hinzuzufügen, der auf die erfolgte Konsultation und diese Stellungnahme hinweist.

Europäische Norm für das semantische Datenmodell der elektronischen Basisrechnung

19. Artikel 3 Absatz 1 des Vorschlages lautet: „Die Kommission beauftragt die zuständige europäische Normungsorganisation mit der Erarbeitung einer europäischen Norm für das semantische Datenmodell der elektronischen Basisrechnung“. Dieser Artikel fährt wie folgt fort: „Die Kommission schreibt vor, dass die europäische Norm für das semantische Datenmodell der elektronischen Basisrechnung ... den Schutz personenbezogener Daten im Sinne der Richtlinie 95/46/EG gewährleistet“.
20. In der Tat ist es für die Gewährleistung eines geeigneten Schutzes der personenbezogenen Daten wesentlich, dass die standardisierten Elemente der elektronischen Rechnungsstellung, die in der neuen europäischen Norm geliefert

⁹ Über den Begriff der Zweckbindung siehe Stellungnahme 03/2013 über die Zweckbindung der Artikel-29-Datenschutzgruppe, die am 2. April 2013 angenommen wurde. Über die Ausnahmen nach Artikel 13 siehe insbesondere Absatz III.3 der Stellungnahme.

¹⁰ Siehe Randnummer 19 unten.

werden sollen, so ausgestaltet werden, dass sie gemäß den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, der Datenminimierung und der Zweckbindung nicht mehr personenbezogene Daten enthalten, als es für die Verarbeitungszwecke der elektronischen Rechnungen (und für alle weiteren, mit diesem Zweck zu vereinbarenden Zwecke) notwendig ist¹¹. Dies entspricht auch dem Grundsatz des Datenschutzes durch Technik (eingebauter Datenschutz), gemäß dem die Belange des Datenschutzes von Anfang an berücksichtigt werden müssen¹².

21. Aus diesen Gründen begrüßt der EDSB den Inhalt des Vorschlags, der die Einhaltung der Datenschutzgarantien von Anfang bei der Entwicklung der Norm verlangt. Er weist auf der anderen Seite auch auf die Tatsache hin, dass eine gute und durchdachte Norm zwar helfen kann, Datenschutzbelange anzusprechen, aber nicht selbst den Datenschutz „garantieren“ kann.
22. Aufgrund dieser Überlegungen und zur weiteren Verbesserung der Bestimmungen empfiehlt der EDSB, die Bestimmung ein wenig anders zu formulieren. Sie soll verlangen,
 - dass die Norm dazu beiträgt, die Übereinstimmung mit der Richtlinie 95/46/EG zu garantieren
 - den Grundsätzen des Datenschutzes durch Technik (eingebauter Datenschutz) entspricht¹³, und
 - dass die Norm insbesondere - gemäß den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Datenminimierung - gewährleistet, dass die Elemente der elektronischen Rechnung nicht mehr personenbezogene Daten enthalten, als es für die Verarbeitungszwecke der elektronischen Rechnungen (und für alle weitere, mit diesem Zweck zu vereinbarenden Zwecke) notwendig ist.
23. Der EDSB empfiehlt zusätzlich, die folgenden (oder ähnlichen) Hinweise in den Vorschlag aufzunehmen:
 - Sofern es EU-Recht oder nationalstaatliche Gesetze nicht anders bestimmen und im Rahmen der geeigneten Garantien nach Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG dürfen personenbezogene Daten in elektronischen Rechnungen gemäß dem Grundsatz der Zweckbindung nur für die Verarbeitung der elektronischen Rechnungsstellung (und für andere, mit diesem Zweck zu vereinbarenden Zwecke) verwendet werden.

Veröffentlichung von Informationen

¹¹ Siehe Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) und c) der Richtlinie 95/46/EG.

¹² Über Datenschutz durch Technik (eingebauten Datenschutz) siehe Artikel 23 des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (KOM(2012)11 endg.). Siehe auch Randnr. 177-182 der Stellungnahme des EDSB vom 7. März 2012 über das Datenschutz-Reformpaket, abrufbar unter http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Consultation/Reform_package;jsessionid=46ACCFDB9005EB950DF9C7D58BDE5377.

¹³ Ein Beispiel für Datenschutz durch Technik (eingebauten Datenschutz) könnte die automatische Kennzeichnung der Datenfelder sein, die personenbezogene Daten enthalten können oder enthalten, die so automatisch gelöscht werden können, wenn die Daten für weitere Zwecke verwendet, mit Dritten ausgetauscht oder veröffentlicht werden. Dies kann helfen, unnötigen Datenaustausch zu verringern (z. B. mit Steuerbehörden oder im Fall von Veröffentlichungen).

24. Wie bereits oben aufgezeigt wurde, erklärt der Vorschlag nicht ausdrücklich, ob elektronische Rechnungen oder irgendwelche, aus ihnen stammende Daten (wie zum Beispiel statistische Daten) öffentlich zugänglich gemacht werden und ob diese Veröffentlichung gegebenenfalls personenbezogene Daten enthalten könnte.
25. Sollte der Gesetzgeber beabsichtigt, personenbezogene Daten zu veröffentlichen, oder wenn eine solche eventuelle Veröffentlichung zumindest in einigen Mitgliedstaaten vorgesehen ist, um beispielsweise die Transparenz und Rechenschaftspflicht zu verbessern, empfiehlt der EDSB, diesbezüglich explizite Bestimmungen in die vorgeschlagene Verordnung aufzunehmen.
26. Es sollte zumindest in einer materiellrechtlichen Bestimmung geklärt werden, welche Art personenbezogener Daten veröffentlicht werden können und zu welchem Zweck bzw. zu welchen Zwecken. Es wird in diesem Zusammenhang auf das Urteil in der Rechtssache *Schecke* verwiesen, in dem der Gerichtshof unterstrichen hat, dass die EU-Organe - um einen angemessenen Ausgleich zwischen den betroffenen Interessen zu gewährleisten - Methoden der Veröffentlichung der Informationen erwägen müssen, die mit dem Ziel einer solchen Veröffentlichung vereinbar sind, während sie gleichzeitig einen geringeren Eingriff in die Rechte natürlicher Personen auf die Achtung ihrer Privatsphäre und den Schutz ihrer personenbezogenen Daten bedingen¹⁴.
27. Eine Alternative für eine harmonisierte Lösung über Veröffentlichungen auf EU-Ebene wäre die Aufnahme einer Bestimmung in den Vorschlag, nach der
- EU-Recht oder nationalstaatliche Gesetze gemäß den geeigneten Garantien nach Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG klarstellen müssen, dass eine notwendige und verhältnismäßige Menge an personenbezogenen Daten, insbesondere Daten betreffend die Vergabestellen, für Zwecke der Transparenz und Rechenschaftspflichten veröffentlicht werden kann. Ein solches Gesetz sollte auch konkret enthalten, dass eine weitere Nutzung der Daten für unvereinbare Zwecke nicht erlaubt ist.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

28. Der EDSB begrüßt die erfolgte Berücksichtigung bestimmter Datenschutzbelange in dem Vorschlag. Er erteilt in dieser Stellungnahme Empfehlungen, wie der Vorschlag weiter unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes verbessert werden kann.
29. Er empfiehlt im Einzelnen Folgendes:
- Aufnahme einer materiellrechtlichen Bestimmung zur Klarstellung, dass der Vorschlag nicht allgemein Abweichungen von den Datenschutzgrundsätzen liefern will und dass im Rahmen der elektronischen Rechnungsstellung die betreffenden Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten (nationalstaatliches Recht in Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG) uneingeschränkt gelten.
 - Abänderung von Artikel 3 Absatz 2 des Vorschlages, um sicherzustellen, dass die auszuarbeitende europäische Norm einem Ansatz des „Datenschutzes durch

¹⁴ EuGH, *Schecke* (C-92/09 und C-93/09), [2010] ECR I-11063, Randnr. 81.

Technik“ (eingebauter Datenschutz) folgt und die Berücksichtigung der Datenschutzanforderungen garantiert und dass die Normen insbesondere die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Datenminimierung und der Zweckbindung einhalten;

- Sofern der Gesetzgeber die Veröffentlichung personenbezogener Daten aus Zwecken der Transparenz und Rechenschaftspflichten beabsichtigt, sollten ausdrückliche materiellrechtliche Bestimmungen aufgenommen werden, die konkret benennen, welche Art personenbezogener Daten veröffentlicht werden können und zu welchem Zweck bzw. zu welchen Zwecken. In Alternative dazu wäre ein Bezug auf EU-Recht oder nationalstaatlicher Gesetze möglich, die ihrerseits geeignete Garantien liefern müssen.

Brüssel, den 11. November 2013

(unterzeichnet)

Giovanni BUTTARELLI
Stellvertretender Europäischer Datenschutzbeauftragter