



8. Richtlinie über Abschlussprüfungen
Stellungnahme 10/2007 der Artikel-29-Datenschutzgruppe

Angenommen am 23. November 2007

Die Datenschutzgruppe ist gemäß Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG eingesetzt worden. Sie ist ein unabhängiges europäisches Beratungsgremium in Datenschutzfragen. Ihre Aufgaben sind in Artikel 30 der Richtlinie 95/46/EG sowie in Artikel 15 der Richtlinie 2002/58/EG festgelegt.

Die Sekretariatsgeschäfte werden wahrgenommen von: Europäische Kommission, GD Justiz und Inneres, Direktion C (Ziviljustiz, Grundrechte und Unionsbürgerschaft), B-1049 Brüssel, Belgien, Büro LX-46 01/43.

Website: http://ec.europa.eu/justice_home/fsi/privacy/index_de.htm

Einleitung

Am 15. Februar 2007 prüfte die Datenschutzgruppe ein Arbeitsdokument der GD Binnenmarkt über die Weiterleitung von Arbeitsunterlagen, die Abschlussprüfungen betreffen und personenbezogene Daten enthalten, an Aufsichtsbehörden von Drittstaaten. In dem betreffenden Arbeitsdokument wird der rechtliche Rahmen auf EU-Ebene erläutert, der durch die Richtlinie 2006/43/EC¹ über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen (so genannte 8. Richtlinie) geschaffen worden ist.

Die 8. Richtlinie regelt die Voraussetzungen für die Tätigkeit der Abschlussprüfer und führt eine unabhängige öffentliche Aufsicht für diesen Berufsstand auf Ebene der Mitgliedstaaten ein.

Die Richtlinie enthält darüber hinaus besondere Bestimmungen für die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsorganen der Mitgliedstaaten und den zuständigen Behörden von Drittländern. Die Zusammenarbeit soll sich auch auf den gegenseitigen Zugang zu Arbeitspapieren und sonstigen Dokumenten europäischer Prüfungsgesellschaften erstrecken.

Die Datenschutzgruppe nimmt nachstehend auf der Grundlage des oben genannten Arbeitsdokuments und den Stellungnahmen der Mitgliedstaaten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für den Informationsaustausch Stellung.

II. Rechtsrahmen für den Informationsaustausch zwischen Aufsichtsbehörden aus der EU und Drittlandsbehörden

Artikel 47 der 8. Richtlinie enthält zwei Regelungen für die Übermittlung von Informationen und Daten an die öffentliche Aufsichtsstelle eines Drittlands: eine „allgemeine Regelung“ für die Weitergabe von Informationen zwischen den zuständigen Behörden (Artikel 47 Absätze 1 bis 3) und eine „Sonderregelung“ (Artikel 47 Absätze 4 und 5).

Nach Artikel 47 Absatz 4 können die Mitgliedstaaten „in außergewöhnlichen Fällen [...] in Abweichung von Absatz 1 erlauben, dass von ihnen zugelassene Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften direkt Arbeitspapiere und sonstige Dokumente an die zuständigen Stellen eines Drittlandes weitergeben“.

Nach Artikel 47 Absatz 1 können die Mitgliedstaaten ihren Aufsichtsbehörden die Weitergabe von Arbeitspapieren und anderen Dokumenten von Prüfungsgesellschaften an die zuständigen Stellen eines Drittlands erlauben, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Diese Bedingungen lassen sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

- Die Arbeitspapiere oder anderen Dokumente beziehen sich auf Prüfungen von Unternehmen, die Wertpapiere in diesem Drittland ausgegeben haben, oder von Unternehmen, die Teile eines Konzerns sind, der in diesem Drittland einen Konzernabschluss vorlegt.
- Die Weitergabe erfolgt über die zuständige Stelle eines EWR-Mitgliedstaats an die zuständige Stelle dieses Drittlands.

¹ ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 87.

- Zwischen den zuständigen Stellen wurden auf Grundlage der Gegenseitigkeit Vereinbarungen zur Zusammenarbeit getroffen. Diese Vereinbarungen müssen gewährleisten, dass die zuständigen Stellen ihren Antrag auf Zugang zu den Arbeitspapieren und anderen Dokumenten begründen müssen. Die Vereinbarungen könnten in Form von „memoranda of understanding“ geschlossen werden, die Form und Voraussetzungen der Zusammenarbeit zwischen einer nationalen Aufsichtsbehörde und den zuständigen Behörden des betreffenden Drittlands regeln.
- Die Mitarbeiter der Drittlandsbehörden, denen die Auskünfte erteilt werden, müssen dem Berufsgeheimnis unterliegen.
- Die zuständigen Drittlandsbehörden dürfen Arbeitspapiere und andere Dokumente nur zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich ihrer Aufsichtstätigkeit, der Qualitätssicherung und für Untersuchungen nutzen.
- Die Weitergabe muss in Übereinstimmung mit Kapitel IV der Datenschutzrichtlinie (Übermittlung von personenbezogenen Daten in Drittländer) erfolgen.
- Die zuständigen Behörden des betreffenden Drittlands müssen einen angemessenen Datenschutz gewährleisten. Über die Angemessenheit wird in einem Komitologie-Verfahren entschieden. Diese Angemessenheitsprüfung unterscheidet sich von der Prüfung der Angemessenheit des in diesem Drittland garantierten Datenschutzniveaus für personenbezogene Daten.

Die vorgenannten Bedingungen müssen sämtlich erfüllt sein. Ist dies nicht der Fall, ist, insbesondere wenn keine Kooperationsvereinbarung geschlossen wurde, eine Zusammenarbeit bei Kontrollen in Form eines regelmäßigen Austauschs von Dokumenten nicht möglich.

III. Würdigung aus datenschutzrechtlicher Sicht

Überlegungen zu den Formen des Informationsaustauschs mit Drittlandsaufsichtsbehörden

Im Arbeitsdokument der GD MARKT werden abgesehen von der Sonderregelung des Artikels 47 Absatz 4 zwei mögliche Szenarien für den Informationsaustausch zwischen einer Aufsichtsbehörde aus der EU und einer Drittlandsbehörde dargestellt:

- eine kurzfristige Lösung, die sich auf förmliche Untersuchungen im Falle eines Unternehmensskandals beschränkt, und
- eine 2008/2009 verfügbare mittelfristige Lösung im Rahmen bilateraler Abkommen zwischen einem Drittland und den Mitgliedstaaten.

Die mittelfristige Lösung bestünde den Angaben der GD MARKT zufolge darin, dafür zu sorgen, dass die betreffenden Drittländer, insbesondere die USA, in Bezug auf das Aufsichtssystem der EU nach dem Anerkennungsgrundsatz verfahren. Öffentliche Aufsichtsstellen würden sich danach grundsätzlich auf die Aufsichtstätigkeit der zuständigen Behörden in dem betreffenden Drittland stützen (Prinzip der Herkunftslandaufsicht).

1. Kurzfristige Lösung, die sich auf förmliche Untersuchungen im Falle eines Unternehmensskandals beschränkt

Eine kurzfristige Lösung würde sich in Ermangelung eines bilateralen Abkommens oder einer Vereinbarung zwischen einer unabhängigen Aufsichtsstelle aus der EU und einer zuständigen Drittlandsbehörde auf förmliche Untersuchungen in konkreten Fällen (Unternehmensskandale) beschränken.

Gewährleistet das betreffende Drittland keinen angemessenen Datenschutz im Sinne der Richtlinie 95/46/EG, kann der Informationsaustausch auf der Grundlage der mitgliedstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung von Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie vonstatten gehen.

Die Datenschutzgruppe weist jedoch darauf hin, dass Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe d Teil der Ausnahmeregelung ist, die in der Richtlinie für die Übermittlung von personenbezogenen Daten in Drittländer vorgesehen ist. Diese Regelung ist daher auf ‚außergewöhnliche Fälle‘ zu beschränken, wenn es keine andere Lösung gibt, und eng auszulegen². Zur Anwendung von Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe d und – dementsprechend – der innerstaatlichen Umsetzungsbestimmungen müssen die beiden nachstehenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- i. An der Weitergabe der in den Arbeitspapieren/Dokumenten enthaltenen personenbezogenen Daten muss ein „wichtiges“ öffentliches Interesse bestehen. Die Datenschutzgruppe hat in diesem Zusammenhang bereits betont, dass das „wichtige“ öffentliche Interesse entweder aufseiten des betreffenden Mitgliedstaats selbst oder auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft bestehen muss. Maßgebend sind hier nur wichtige, wesentliche öffentliche Interessen, die als solche im innerstaatlichen Recht festgelegt sind, das auf die für die Verarbeitung Verantwortlichen in der Europäischen Union anwendbar ist. Jede andere Auslegung würde es einer ausländischen Behörde leicht machen, die Anforderung an einen angemessenen Datenschutz im Empfängerland, den die Richtlinie 95/46/EG vorschreibt, zu umgehen³. Die

² Die Datenschutzgruppe hat diesen Standpunkt durchgehend in allen unter Artikel 26 Absatz 1 der Richtlinie genannten Fällen vertreten. Siehe hierzu die Arbeitsunterlage der Datenschutzgruppe „Übermittlungen personenbezogener Daten an Drittländer: Anwendung von Artikel 25 und 26 der Datenschutzrichtlinie der EU“, 24. Juli 1998, WP 12: *„Diese enggefassten Ausnahmen betreffen überwiegend Fälle, in denen die Risiken für die betroffene Person relativ gering sind oder in denen andere Interessen (Wahrung eines wichtigen öffentlichen Interesses oder des Interesses der betroffenen Person selbst) Vorrang vor dem Recht der betroffenen Person auf den Schutz der Privatsphäre genießen. Als Ausnahmen von der allgemeinen Regel müssen sie restriktiv ausgelegt werden.“* Dieser Standpunkt ist anschließend im Arbeitspapier über eine gemeinsame Auslegung des Artikels 26 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 (WP 114) bestätigt worden. Entsprechend heißt es dort unter 1.2: *„Dabei ist das bereits im WP 12 der Arbeitsgruppe genannte Prinzip zu beachten, dass Artikel 26 Absatz 1 unbedingt streng auszulegen ist.“*

³ Siehe Arbeitspapier über eine gemeinsame Auslegung des Artikels 26 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 (WP 114). Dort heißt es unter 2.4: *„Die Verfasser der Richtlinie hatten eindeutig ausschließlich wichtige öffentliche Interessen im Sinn, die in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften für die in der EU niedergelassenen, für die Datenverarbeitung Verantwortlichen gelten. Jede andere Auslegung würde es einer ausländischen Behörde leicht machen, die Anforderung der Richtlinie 95/46 des angemessenen Schutzes in dem Empfängerland zu umgehen.“* Siehe auch Stellungnahme 6/2002 zur Übermittlung von Informationen aus Passagierlisten und anderen Daten von Fluggesellschaften an die Vereinigten Staaten, WP 66, Ziff. 2.5. In Bezug auf die Erfüllung einer „rechtlichen Verpflichtung“ (Artikel 7 Buchstabe c der Richtlinie) siehe ferner die Stellungnahme 1/2006 über die Anwendung von EU-Datenschutzvorschriften auf innerbetriebliche Maßnahmen zur Unterstützung von Hinweisgebern (whistleblowing) in den Bereichen Buchhaltung, Rechnungsprüfung, Buchprüfung und Kampf gegen Bestechung sowie Bank- und Finanzkriminalität, WP 117, Ziff. IV 1 i).

Entscheidung, ob ein wichtiges öffentliches Interesse gegeben ist, obliegt der nationalen (für die Abschlussprüfung zuständigen) Aufsichtsstelle, die die Daten weiterleitet. Sie trifft ihre Entscheidung nach Lage des Falls auf der Grundlage des einschlägigen innerstaatlichen Rechts gegebenenfalls unter Berücksichtigung einer Stellungnahme der nationalen Datenschutzbehörde. Insbesondere im Hinblick auf marktrelevante Aspekte könnte ein „wichtiges“ öffentliches Interesse auch dann angenommen werden, wenn zwischen den Aufsichtsbehörden aus der EU und dem betreffenden Drittland auf der Grundlage innerstaatlichen Rechts Vereinbarungen geschlossen worden sind.

- ii. Darüber hinaus dürfen nur solche personenbezogenen Daten übermittelt werden, die für die Wahrung des oben beschriebenen öffentlichen Interesses notwendig sind. Auch diese Bewertung obliegt der Behörde, die die Weitergabe der von der Drittlandsbehörde angeforderten Arbeitspapiere/Dokumente anordnet. Danach dürfen nur die personenbezogenen Daten übermittelt werden, die für den Zweck der betreffenden Untersuchung unbedingt notwendig sind. Persönliche Daten über Mitarbeiter/Angestellte beispielsweise dürfen nicht vollständig weitergegeben werden. Besondere Sorgfalt ist beim Umgang mit sensiblen und justiziellen Daten zu beachten. Die Drittlandsbehörde darf demzufolge die empfangenen Daten weder für andere Zwecke nutzen noch für andere Zwecke weiterleiten.

Auch wenn die (für die Abschlussprüfung) zuständige Aufsichtsbehörde der Ansicht ist, dass das Erfordernis des wichtigen öffentlichen Interesses in Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie nach innerstaatlichem Recht nicht erfüllt ist, ist eine Datenübermittlung im Sinne von Artikel 26 Absatz 2 dennoch möglich. Die zuständigen Aufsichtsbehörden könnten sich auf angemessene Schutzbestimmungen in Standardvertragsklauseln berufen, die sich auf diese Art des Datentransfers beziehen, so dass nicht jeder Datentransfer im Einzelnen geprüft werden muss. Standardvertragsklauseln werden zwar überwiegend für die Datenübermittlung im Geschäftsverkehr genutzt, doch erscheinen sie ausreichend flexibel, um sie auch in diesem Bereich einsetzen zu können.

Dennoch wird die nationale zuständige Behörde trotz Anwendung von Standardvertragsklauseln auf der Grundlage innerstaatlichen Rechts prüfen müssen, ob die Voraussetzungen für die Weitergabe von Daten an die zuständige Drittlandsbehörde vorliegen. Wie die Datenschutzgruppe wiederholt festgestellt hat, darf die Annahme von Standardvertragsklauseln nicht dazu führen, dass innerstaatliche Vorschriften zur Regelung der Weitergabe von Daten, die von der zuständigen Behörde verarbeitet werden, umgangen werden⁴.

⁴ Dies geht eindeutig aus der Stellungnahme 1/2001 zum Entwurf der Entscheidung der Kommission betreffend die Standardvertragsklauseln für die Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer nach Artikel 26 Absatz 4 der Richtlinie 95/46 vom 26. Januar 2001 hervor (WP 38, Ziff. 2). In Bezug auf die Datenübermittlung in Drittländer vertritt die Datenschutzgruppe folgenden Standpunkt: „Die Rechtmäßigkeit einer solchen Verarbeitung hängt weiterhin ausschließlich von den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG ab. Erfüllt eine Übermittlung durch die von der Kommission angenommenen Standardvertragsklauseln nicht die im nationalen Recht hierfür vorgesehenen Bedingungen, darf die beabsichtigte Übermittlung in Drittländer nicht durchgeführt werden. Wenn die Weitergabe von Daten an im Mitgliedstaat des für die Daten Verantwortlichen ansässige Dritte nicht rechtmäßig wäre, würde auch der bloße Umstand, dass der Empfänger u. U. in einem Drittland ansässig ist, an dieser rechtlichen Bewertung nichts ändern.“

2. Mittelfristige Vereinbarungen für den Austausch von Kontrollberichten

Die mittelfristigen Vereinbarungen für den Austausch von Kontrollberichten im Rahmen bilateraler Abkommen zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland, das keinen angemessenen Datenschutz gewährleisten kann, beziehen sich auf die Weitergabe der personenbezogenen Daten der Prüfer (d. h. hauptsächlich ihrer Namen und der Namen der Personen, die in der Prüfungsgesellschaft eine wichtige Funktion im Management und bei der Qualitätssicherung innehaben), und zwar nur für Zwecke der öffentlichen Aufsicht, Qualitätssicherung und Untersuchungen durch die Drittlandsbehörden.

Artikel 47 Absatz 1 der Richtlinie legt fest, welche Bedingungen diese Vereinbarungen erfüllen müssen. So muss die Weitergabe personenbezogener Daten u. a. den Regeln der Richtlinie 95/46/EG für die Datenübermittlung in Drittländer entsprechen⁵.

Soweit die Datenübermittlung im konkreten Fall notwendig ist, sind in Bezug auf die vorgenannten Bedingungen keine besonderen Hindernisse mit Blick auf Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie festzustellen.

Die Datenschutzgruppe weist jedoch darauf hin, dass für eine präzisere Stellungnahme zu diesem Punkt genauere Informationen über den Inhalt des mit dem Drittland zu schließenden Abkommens und die Bedingungen der Angemessenheitsprüfung erforderlich sind.

Im Anhang zu dieser Stellungnahme sind mögliche Leitlinien für eine solche Angemessenheitsprüfung beigefügt, die aus datenschutzrechtlicher Sicht geeignete Garantien darstellen können.

IV. Fazit

Die Datenschutzgruppe ist der Auffassung, dass Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie 95/46/EG als Rechtsgrundlage für die Übermittlung der Arbeitspapiere von Prüfungsgesellschaften, die personenbezogene Daten enthalten, im Rahmen der allgemeinen Regelung der Richtlinie 2006/43 (Artikel 47 Absätze 1 bis 3) herangezogen werden kann.

Gleichzeitig weist die Datenschutzgruppe jedoch darauf hin, dass Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe d von der allgemeinen Regelung der Datenschutzrichtlinie für die Datenübermittlung in Drittländer abweicht. Diese Bestimmung ist daher eng auszulegen unter Bezug auf das wichtige öffentliche Interesse, dem der Datentransfer dienen soll (entweder aus der Sicht des jeweiligen Mitgliedstaats oder der EU), und indem sichergestellt wird, dass nur relevante, notwendige personenbezogene Daten zur Wahrung dieses wichtigen öffentlichen Interesses übermittelt werden. Der Angemessenheitstest im Sinne von Artikel 47 Absatz 3 der Richtlinie 2006/43/EG ist eine Schlüsselvoraussetzung für die Zulässigkeit der Datenübermittlung.

Die Datenschutzgruppe behält sich das Recht zu einer ausführlicheren Stellungnahme vor, sobald genauere Angaben zu diesem Test verfügbar sind, und bekundet erneut ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit allen Beteiligten, um sicherzustellen, dass die Datenschutzgrundsätze bei einem solchen Angemessenheitstest gebührend berücksichtigt werden.

⁵ Siehe auch Richtlinie 2006/43/EG, Erwägung 29.

Was die Sonderregelung in Artikel 47 Absatz 4 der Richtlinie 2006/43/EG für außergewöhnliche Fälle und als Ausnahme zu der allgemeinen Regelung anbelangt, wonach Arbeitspapiere und Dokumente von den Abschlussprüfern und Prüfungsgesellschaften direkt an die zuständigen Drittlandsbehörden weitergegeben werden, so fordert die Datenschutzgruppe die Kommission auf, die Mitarbeit der Gruppe bei den Arbeiten, zu denen die Kommission nach Artikel 47 Absatz 5 dieser Richtlinie ermächtigt ist, in Anspruch zu nehmen, um die „außergewöhnlichen Fälle“ einer Datenübermittlung zu bestimmen und so eine einheitlichere Anwendung dieser Bestimmungen zu gewährleisten.

Brüssel, den 23. November 2007

*Für die Datenschutzgruppe
Der Vorsitzende
Peter SCHAAR*

Anhang

Beispiele für Leitlinien zur Sicherstellung eines angemessenen Datenschutzes in Kooperationsvereinbarungen nach dem Verfahren in Artikel 47 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 2006/43/EG

- a) Im Wege des Ausschussverfahrens könnte eine nicht erschöpfende Liste der Dokumente festgelegt werden, die in Drittländer übermittelt werden dürfen. Folgende Dokumente könnten in Frage kommen: Arbeitspapiere von Abschlussprüfern, Unterlagen, die sich auf die Prüfung des Konzernabschlussprüfers nach Artikel 27 beziehen, andere Dokumente von Abschlussprüfern (Auftragsschreiben, Schriftverkehr mit der Aufsichtsstelle usw.), von der Berufsaufsicht und anderen Aufsichtsorganen erstellte Kontrollberichte und Überprüfungsergebnisse.
- b) Dokumente, die von dem öffentlichen Aufsichtsorgan eines Mitgliedstaats für eine Untersuchung oder Kontrolle als nicht notwendig erachtet werden, dürfen nicht weitergegeben werden. Dokumente sollten nicht systematisch weitergegeben werden. Ihre Weitergabe sollte nur in begründeten Fällen auf Anforderung erfolgen.
- c) Den Drittlandsbehörden sollte es nicht gestattet sein, die ausgehändigten Unterlagen mittelbar oder unmittelbar zu veröffentlichen. Außerdem sollte die Möglichkeit ausgeschlossen sein, dass diese Dokumente für andere Zwecke oder von anderen Stellen, wie z. B. Finanz- oder Justizbehörden, verwendet werden.
- d) Es sollte geregelt werden, wie lange die übermittelten Dokumente längstens aufbewahrt werden dürfen, um sicherzustellen, dass die Dokumente nicht länger aufbewahrt werden als für den Zweck, für den sie angefordert worden sind, notwendig ist (in jedem Fall nicht länger als die im nationalen Recht für die Durchführung der Aufsichtstätigkeit vorgesehene Frist).