

Formelle Kommentare des EDSB zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Emission gedeckter Schuldverschreibungen und die öffentliche Aufsicht über gedeckte Schuldverschreibungen und zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EG und 2014/59/EU

1. Einleitung

- Am 13. September 2018 konsultierte die Europäische Kommission den Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Emission gedeckter Schuldverschreibungen und die öffentliche Aufsicht über gedeckte Schuldverschreibungen und zur Änderung der Richtlinien 2009/65/EG und 2014/59/EU (im Folgenden „der Vorschlag“)¹.
- Wir begrüßen die Tatsache, dass der EDSB Gelegenheit hatte, die Datenschutzaspekte des Vorschlags mit den Kommissionsdienststellen auf Personalebene zu erörtern.
- Wir haben uns in den nachstehenden Kommentaren auf die Bestimmungen des Vorschlags beschränkt, die aus dem Blickwinkel des Datenschutzes besonders relevant sind, nämlich Artikel 24 „Öffentliche Bekanntmachung verwaltungsrechtlicher Sanktionen und Abhilfemaßnahmen“.

2. Kommentare

2.1. Vorbemerkungen

- Der Vorschlag enthält ein **Mindestmaß an Harmonisierungsanforderungen**, mit denen sichergestellt werden soll, dass das Finanzierungsinstrument „gedeckte Schuldverschreibung“ (Schuldverschreibungen, die von Kreditinstituten begeben werden) ein „stabiles Finanzierungsinstrument für europäische Banken“ darstellt. Ein zentrales Merkmal des Regelungsrahmens ist die öffentliche Aufsicht und die Möglichkeit für die zuständigen Behörden, nach einem Verstoß gegen den Vorschlag verwaltungsrechtliche Sanktionen und andere verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu verhängen. Kurz gesagt werden verwaltungsrechtliche Sanktionen und Abhilfemaßnahmen zumindest in den in Artikel 23 Absatz 1 des Vorschlags aufgeführten Situationen verhängt. Artikel 24 besagt: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie Regeln enthalten, denen zufolge verwaltungsrechtliche Sanktionen und Abhilfemaßnahmen unverzüglich auf der offiziellen Website der [...] zuständigen Behörden veröffentlicht werden.“
- Einleitend halten wir fest, dass die infrage stehende Bekanntmachung die Verarbeitung personenbezogener Daten mit sich führen würde, da bei der Bekanntmachung Daten zu der *natürlichen Person*² offengelegt werden, gegen die die Sanktion verhängt wurde (insbesondere im Fall einer strafrechtlichen Sanktion), sowie Informationen zu einer *juristischen Person*, über die allerdings eine natürliche Person identifiziert werden kann

¹ COM(2018) 94 final, 12. März 2018.

² Siehe Artikel 24 Absatz 3 des Vorschlags.

(beispielsweise der Eigentümer oder Verwalter der juristischen Person)³. Somit wäre ohne Zweifel die **Verordnung (EU) 2016/679 (im Folgenden „die DSGVO“)**⁴ auf die fragliche Bekanntmachung **anzuwenden**.

- Ferner merken wir an, dass die Europäische Bankenaufsichtsbehörde („EBA“) gemäß Artikel 24 Absatz 10 des Vorschlags eine zentrale Datenbank der ihr nach Absatz 9 von den nationalen Behörden gemeldeten verwaltungsrechtlichen Sanktionen und Abhilfemaßnahmen führen soll. Wir verweisen darauf, dass das auf die von der EBA vorgenommene Datenverarbeitung anzuwendende Datenschutzrecht die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (im Folgenden „die Verordnung“)⁵ wäre, die schon bald durch eine neue Verordnung ersetzt werden soll, die sich in den letzten Stufen des Gesetzgebungsverfahrens befindet⁶. **Daher sowie im Sinne der Klarheit empfehlen wir, in den Vorschlag einen spezifischen Erwägungsgrund zur Anwendbarkeit der DSGVO und der Verordnung einzufügen.**
- Wir erinnern daran, dass die Frage der Bekanntmachung von Sanktionen bereits in einer Reihe von Fällen behandelt wurde⁷, in denen wir die folgenden **übergeordneten Datenschutzvorschriften und -grundsätze** unterstrichen haben, die ungeachtet der Notwendigkeit einer **fallweisen** Prüfung bei jeder Art der Veröffentlichung personenbezogener Daten als generell anwendbar angesehen werden können:
 - der Grundsatz der *Rechtmäßigkeit* der Veröffentlichung [Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a DSGVO];
 - der Grundsatz der *Datenminimierung* [Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO];
 - der Grundsatz der *Richtigkeit* [Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe d DSGVO];
 - das Erfordernis, die *betroffene Person zu informieren* [Artikel 13 und 14 DSGVO];
 - der Grundsatz der *Speicherbegrenzung* [Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO].
- In den nachstehenden Absätzen haben wir unter Berücksichtigung dieser Vorschriften und Grundsätze spezifische Kommentare zu dem Wortlaut des Vorschlags formuliert.

2.2. Spezifische Anmerkungen

- Die **Rechtsgrundlage** der Verarbeitung (also der Bekanntmachung) wäre der Vorschlag selbst, in der in das Recht der Mitgliedstaaten umgesetzten Form. Es steht zu erwarten, dass die einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen spezifisch auf die Situationen eingehen, bei denen die Verpflichtung zur Bekanntmachung der Sanktionen durch die zuständige Behörde ausgelöst wird, und so eine solide Rechtsgrundlage für die Bekanntmachung schaffen.

³ Siehe Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 9. November 2010, *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) und Hartmut Eifert (C-93/09) ./. Land Hessen*.

⁴ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1-88.

⁵ Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. L 008 vom 12.1.2001, S. 1.

⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG, COM(2017) 8 final. Diese Verordnung soll am 11. Dezember 2018 in Kraft treten.

⁷ Siehe die Leitlinien des EDSB zum Datenschutz bei der Regulierung von Finanzdienstleistungen in der EU vom 26. November 2014, S. 29 („Transparenzmaßnahmen und Veröffentlichung von Sanktionen“), abrufbar unter: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/14-11-25_financial_guidelines_de.pdf

- Zum **Inhalt** der Bekanntmachung nennt Artikel 24 Absatz 3 Folgendes: I) Angaben zu Art und Wesen des Verstoßes; ii) Angaben zur Identität der natürlichen oder juristischen Person, gegen die die Sanktion verhängt wurde; iii) falls die Entscheidung über die Verhängung der Sanktion angefochten wurde, Informationen über den Stand der Rechtsmittelverfahren und deren Ausgang, einschließlich der gerichtlichen Entscheidung zur Nichtigerklärung der Entscheidung. Nach unserer Auffassung scheinen vor dem Hintergrund des Vorschlags die so definierten Angaben angemessen und erheblich und auf das für die Zwecke der Veröffentlichung notwendige Maß beschränkt zu sein. So tragen insbesondere Informationen über den Stand des Rechtsmittelverfahrens zu einem aktuellen und richtigen Informationsstand bei.
- Wir halten fest, dass gemäß Artikel 24 Absatz 3 des Vorschlags die Mitgliedstaaten im einzelstaatlichen Recht vorsehen würden, dass diese öffentliche Bekanntmachung unverzüglich zu erfolgen hat, und dass die betroffene Person vor der Bekanntmachung über die Sanktionen unterrichtet wird. Diesbezüglich empfehlen wir, in dem Satzteil „nachdem die Person über die Sanktionen unterrichtet wurde“ nach dem Wort „Sanktionen“ noch den Wortlaut **„und über die Bekanntmachung der Entscheidung über die Sanktion auf der offiziellen Website der zuständigen Behörde“** einzufügen.
- Artikel 24 Absatz 5 sieht für das Recht der Mitgliedstaaten die Möglichkeit vor, die Sanktionen **„in anonymisierter Form“** bekannt zu machen, wenn einer der in den Buchstaben a) bis c) aufgeführten Umstände vorliegt. Gemäß Artikel 24 Absatz 6 kann in diesen Fällen die „vollständige“ öffentliche Bekanntmachung verschoben werden. Mit Blick auf diese Bestimmungen weisen wir darauf hin, dass in der DSGVO „anonyme Informationen“ definiert sind als „Informationen, die sich nicht auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen, oder personenbezogene Daten, die in einer Weise anonymisiert worden sind, dass die betroffene Person nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann“⁸. Wie weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch bei der Bekanntmachung einer Entscheidung über eine Sanktion, in der der Name der betroffenen Person geschwärzt wurde, nicht ausgeschlossen werden kann, dass die natürliche Person nach wie vor über den Kontext und die anderen Elemente in dieser Bekanntmachung identifizierbar ist. Wir können jedoch den Verweis auf eine „Anonymisierung“ in dem Vorschlag akzeptieren (wie er auch in anderen Rechtstexten der EU zu finden ist), wengleich er aus fachlicher Sicht, aus der Perspektive des Datenschutzes, nicht ganz korrekt ist.
- Abschließend halten wir fest, dass die Mitgliedstaaten gemäß dem Vorschlag dafür Sorge tragen, dass die öffentliche Bekanntmachung **„während mindestens fünf Jahren“** nach ihrer Einstellung in die Website und „im Einklang mit den anwendbaren Datenschutzvorschriften **nur so lange (...) wie nötig**“ abrufbar ist. Der Vorschlag sieht also keine *Höchstfrist* für die Datenspeicherung vor. In diesem Zusammenhang würden wir eine *Höchstfrist* für die Speicherung der Bekanntmachung empfehlen. Zwar mag es nicht machbar sein, eine solche Obergrenze auf EU-Ebene, also direkt im Vorschlag, festzulegen, doch könnte dies in den einzelstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen im Einklang mit den Anforderungen des jeweiligen nationalen Rechts geschehen (unter Berücksichtigung beispielsweise der Verjährungsfrist für die Straftaten und der Fristen für die entsprechenden Gerichtsverfahren sowie des „Timings“ für das

⁸ Erwägungsgrund 26 der DSGVO. Für nähere Einzelheiten zu „Anonymisierung“ siehe die Stellungnahme 05/2014 der Artikel-29-Datenschutzgruppe zu Anonymisierungstechniken, WP216 vom 10. April 2014.

Finanzprodukt/die Anlage und der Notwendigkeit, die Anleger zu schützen, indem die gegen den Vorschlag verstoßenden Finanzinstitute beim Namen genannt und angeprangert werden).

Brüssel,

Wojciech Wiewiórowski