

Beschwerde bei der EU-Bürgerbeauftragten

Beschwerdeführer

Sven Giegold, MdEP

Über welches Organ oder welche Institution der Europäischen Union (EU) möchten Sie sich beschweren?

Europäische Zentralbank (EZB)

Über welche Entscheidung/welchen Sachverhalt wollen Sie sich beschweren? Wann haben Sie davon erfahren?

Rechtlicher Hintergrund:

Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 24. Februar 2014 über die Organisation von Vorbereitungsmaßnahmen für die Erhebung von granularen Daten zu Krediten durch das Europäische System der Zentralbanken (EZB/2014/6).

Derzeit arbeitet die EZB an einer Verordnung als Rechtsgrundlage für die Umsetzung des europäischen Kreditregisters "AnaCredit" (Analytical Credit Dataset). Als Rechtsgrundlage für die AnaCredit-Verordnung führt die EZB die Verordnung (EG) Nr. 2533/98 des Rates vom 23. November 1998 über die Erfassung statistischer Daten durch die Europäische Zentralbank an.

Sachverhalt:

Die EZB plant, eine zentrale granulare Kreditdatenbank einzurichten, die zur Beantwortung von Fragestellungen der Geldpolitik, Finanzstabilität, Forschung, der Marktoperationen sowie des SSM dienen soll („multi-purpose approach“). Die Datenerhebung erfolgt durch die nationalen Zentralbanken des Euroraums auf der Basis einer EZB-Statistik-Verordnung. Hierbei ist die Erhebung auf der Ebene des Einzelkredits („loan-by-loan“) vorgesehen.

Im aktuellen Diskussionsstand (06-2015) umfasst der AnaCredit-Datensatz rund 175 Kredit-, Kreditrisiko- und Accountingattribute (einschließlich Identifier, effektiv: 125 Attribute), wobei die nationalen Aufsichtsbehörden die Möglichkeit haben, länderspezifische Attribute zu ergänzen. In einer ersten Phase will die EZB ab Ende 2017 alle von Kreditinstituten an juristische Personen ausgereichten Kredite ab 25.000 Euro mit den Stammdaten, das heißt nicht anonymisiert, erfassen. Ab 2019 soll der Umfang auf Forderungen von Versicherern

sowie Leasing- und Factoring-Anbieter ausgeweitet werden. Ab 2020 sollen dann auch Wohnbaukredite von Privatpersonen anonymisiert einbezogen werden.

Unter den zu meldenden Attributen finden sich auch solche, die kundenbezogen sind und teilweise vertrauliche und datenschutzrechtlich relevante Daten beinhalten (zum Beispiel Name und Adresse des Kreditnehmers, Verhältnis von Kreditvolumen zu Einkommen, Anzahl der Beschäftigten, Bilanzsumme, jährlicher Umsatz, jährlicher Bruttoertrag, Marktwerte zu Garantien und Sicherheiten).

Was hat das Organ oder die Institution der EU Ihrer Ansicht nach falsch gemacht?

Die im Folgenden vorgetragene Beschwerde wird von einer Reihe von Unterstützern aus der Kreditwirtschaft mitgetragen. Die Liste der Unterstützer wird der EU-Ombudsfrau separat zugestellt.

Die Beschwerde richtet sich an die EU-Ombudsfrau, da die Europäische Zentralbank selbständig Regeln setzen kann, denen Gesetzescharakter für die Mitgliedstaaten und ihre Bürger zukommen, ohne dass die regulären Gesetzgebungsorgane auf europäischer Ebene an diesen Entscheidungen mitentscheidend beteiligt wären.

Gründe für die Beschwerde

- a) Verletzung des Grundrechts auf Schutz personenbezogener Daten
- b) Verletzung des Rechtsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit
- c) Verletzung der Grundsätze einer guten Verwaltungspraxis
- d) Verletzung geltender Rechtsvorschriften

Im Einzelnen

- a) Verletzung des Grundrechts auf Schutz personenbezogener Daten

Rechtsgrundlage:

Artikel 7 der Charta der Grundrechte der EU bestimmt hinsichtlich Achtung des Privat- und Familienlebens:

Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation.

Artikel 8 der Charta der Grundrechte der EU bestimmt hinsichtlich Datenschutz:

(1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.

Artikel 6 der EU-Datenschutzrichtlinie 95/46/EG definiert die Grundsätze in Bezug auf die Qualität der Daten:

(1) Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass personenbezogene Daten

a) (...)

b) für festgelegte eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden. Die Weiterverarbeitung von Daten zu historischen, statistischen oder wissenschaftlichen Zwecken ist im allgemeinen nicht als unvereinbar mit den Zwecken der vorausgegangenen Datenerhebung anzusehen, sofern die Mitgliedstaaten geeignete Garantien vorsehen;

c) den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sind und nicht darüber hinausgehen;

Begründung:

Über AnaCredit werden äußerst sensible Daten erhoben und in einem zentralen Datenpool bei der EZB gespeichert. Manche der zu übermittelnden Angaben sind bei den Kreditinstituten nicht vorhanden. Andere Angaben müssten aus verschiedenen, bei den Banken vorhandenen Systemen zusammengeführt werden. Mit der Nutzung dieser Daten für AnaCredit und deren Übermittlung an die EZB findet eine Zweckänderung statt.

Die im Rahmen von AnaCredit zusätzlich erhobenen Daten juristischer Personen sollen nicht anonymisiert an die Europäische Zentralbank weitergegeben werden. Da es sich dabei teilweise um vertrauliche Daten handelt (zum Beispiel Name und Adresse des Kreditnehmers, Verhältnis von Kreditvolumen zu Gewinn, Anzahl der Beschäftigten, Bilanzsumme, jährlicher Umsatz, jährlicher Bruttoertrag, Marktwerte zu Garantien und Sicherheiten), ergeben sich dadurch erhebliche datenschutzrechtliche Probleme.

Die Daten natürlicher Personen sollen anonymisiert an die Europäische Zentralbank weitergegeben werden. Das ändert jedoch nichts daran, dass das einzelne Kreditinstitut die Daten nicht-anonymisiert erfassen muss und somit schon auf dieser Ebene das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten eingeschränkt wird.

Selbst bei einer Anonymisierung könnten durch Kriterien wie Wohnort oder Postleitzahl alle Daten im zentralen Datenpool der EZB einem Kreditnehmer de facto zugeordnet werden. In

Kombination beispielsweise mit der Ausfallwahrscheinlichkeit, die Rückschlüsse auf die Bonität des Kreditnehmers zulässt, und den anzugebenden Sicherheiten für Kredite entsteht eine Datensammlung zu jedem Kreditnehmer, die den Datensammlungen von Internetkonzernen in Nichts nachsteht. Da auch alle möglichen Vermögenspositionen wie beispielsweise Garantien und Sicherheiten aufgelistet werden müssen, kommt die AnaCredit-Datenabfrage einer Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse gegenüber der EZB nahe. Es ist nicht ersichtlich, dass die Erhebung bestimmter personenbezogener Daten (z.B. Jahreseinkommen der Kreditnehmer, Angaben zu Konditionen) für die Erreichung des Zwecks von AnaCredit, nämlich die Unterstützung der Erfüllung der Aufgaben des Eurosystems, erheblich ist. Im Gegenteil: Der Umfang der zu erfassenden Daten geht über den von AnaCredit verfolgten Zweck hinaus.

b) Verletzung des Rechtsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Rechtsgrundlage:

Artikel 5 Absatz 4 EUV (in Verbindung mit dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit) verlangt, dass die Maßnahmen der Union nicht über das für die Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen.

Artikel 6 des Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis definiert

1. Bei der Beschlussfassung stellt der Beamte sicher, dass die getroffenen Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen. Der Beamte vermeidet es insbesondere, die Rechte der Bürger einzuschränken oder ihnen Belastungen aufzuerlegen, wenn diese Einschränkungen oder Belastungen nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Zweck der durchgeführten Maßnahmen stehen.
2. Bei der Beschlussfassung achtet der Beamte auf einen angemessenen Ausgleich zwischen den Belangen von Privatpersonen und dem allgemeinen öffentlichen Interesse.

Die Leitlinien der Europäischen Kommission für eine bessere Rechtsetzung bestimmen:

“Die Europäische Kommission ist entschlossen, sicherzustellen, dass ihre Vorschläge die Politikziele mit minimalen Kosten verwirklichen, maximalen Nutzen für Bürger, Unternehmen und Arbeiter bringen und dabei jeden unnötigen Verwaltungsaufwand vermeiden.”

Begründung:

Die mit dem AnaCredit-Projekt verbundenen Meldeanforderungen werden für die Institute und Rechenzentren sowohl hohe initiale Einrichtungskosten als auch hohe laufende Kosten verursachen. Gerade kleine und mittlere Banken werden durch diese Anforderungen übermäßig belastet, was den Wettbewerb im Finanzdienstleistungsmarkt verfälschen könnte. Um einer potentiellen zukünftigen Meldepflicht gemäß den EZB-Vorgaben nachkommen zu können, müssen alle Institute die erforderlichen Einzelinformationen bereits bei Kontoeröffnung erheben. Dies ist bei kreditorischen Geschäftsbeziehungen nicht in allen Fällen und in der geforderten Tiefe üblich. Bei Bestandskunden müssen zudem für die Meldung nach AnaCredit Daten aus unterschiedlichen Geschäftsbereichen und unterschiedlichen Systemen (Bilanzierung und Rechnungswesen, Meldewesen, Risikomanagement) zusammengeführt und ggf. nacherhoben werden, was zu zusätzlichen Aufwänden führt. Insbesondere die Erhebung von Marktwerten für Sicherheiten impliziert einen großen Aufwand. Den hohen Befolgungskosten eines europäischen Kreditregisters steht ein fraglicher Nutzen gegenüber. Es ist zweifelhaft, ob die durch AnaCredit erhobenen Daten dem Ziel gerecht werden, makroprudenzielle Risiken zu erkennen. Das Sammeln von Daten ist nur vernünftig und verhältnismäßig, wenn sich daraus bedeutsame Schlussfolgerungen für die Förderungen der Finanzmarktstabilität ableiten lassen. Bislang fehlt der Nachweis, dass das AnaCredit-Projekt unnötigen Verwaltungsaufwand vermeidet und sich die Datenerhebung an den Prinzipien von Notwendigkeit und Einfachheit orientiert. Da Aufwand und Nutzen in keinem vertretbaren Verhältnis stehen, ist das AnaCredit-Projekt in der jetzigen Form eine unangemessene Maßnahme.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die Erhebung personenbezogener sensibler Daten zur Zielerreichung von AnaCredit erforderlich ist.

Die AnaCredit-Verordnung eröffnet den nationalen Notenbanken die Möglichkeit, von natürlichen Personen nicht nur Wohnbaukredite, sondern auch Konsumenten- und Dispositionskredite miteinzubeziehen. Es ist fraglich, ob granulare Daten zu Konsumenten- und Dispositionskrediten angesichts ihres vergleichsweise geringen Volumens (rund 3,5 % des gesamten von Monetären Finanzinstituten herausgelegten Kreditvolumens deutschlandweit) geeignet sind, das Ziel von AnaCredit zu erreichen. Daher beinhaltet das Wahlrecht eine unverhältnismäßige Ausweitung des Anwendungsbereichs.

c) Verletzung der Grundsätze einer guten Verwaltungspraxis

Rechtgrundlage:

Artikel 4 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sieht vor:

“Der Rat leitet die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten, vom Gerichtshof, von der Europäischen Zentralbank oder von der Europäischen Investitionsbank vorgelegten Entwürfe von Gesetzgebungsakten sowie die geänderten Entwürfe den nationalen Parlamenten zu”.

Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung 1024/2013/EU vom 15. Oktober 2013 zur Schaffung eines Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (“SSM-Verordnung”) bestimmt:

“Vor dem Erlass einer Verordnung führt die EZB offene öffentliche Anhörungen durch und analysiert die potenziell anfallenden Kosten und den potenziellen Nutzen, es sei denn, solche Anhörungen und Analysen sind im Verhältnis zum Anwendungsbereich und zu den Auswirkungen der betreffenden Verordnungen oder im Verhältnis zur besonderen Dringlichkeit der Angelegenheit unangemessen; in diesem Fall begründet die EZB diese Dringlichkeit.”

Gemäß Artikel 41 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der EU umfasst das Recht auf gute Verwaltung insbesondere

- a) das Recht jeder Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird,
- b) (...)
- c) die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.

Begründung:

Die EZB behauptet, beim Projekt AnaCredit handle es sich um ein rein statistisches Vorhaben, weshalb weder eine öffentliche Konsultation noch eine Begründung der Erforderlichkeit der etwas mehr als 120 Datenfelder notwendig sei.

AnaCredit ist jedoch nicht, wie von der EZB behauptet, als rein statistisches Projekt zu betrachten. Vielmehr dient es als “Multi-Purpose-Tool” auch aufsichtlichen Zwecken. Das Heranziehen der Verordnung (EG) Nr. 2533/98 des Rates vom 23. November 1998 über die Erfassung statistischer Daten durch die Europäische Zentralbank als Rechtsgrundlage für die AnaCredit-Verordnung ist daher nicht akzeptabel. Stattdessen ist eine öffentliche Konsultation, wie in Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung 1024/2013/EU vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (“SSM-Verordnung”) vorgesehen, angebracht.

Die Vollerhebung von Daten begründet die EZB auch damit, dass so künftig auf Sonderanfragen verzichtet werden könne. Eine pauschale Erhebung von Daten, die eventuell zu einem späteren Zeitpunkt relevant sein könnten, ist mit dem Grundsatz der

Datensparsamkeit nicht vereinbar. Zumal sich im Zeitablauf auch immer wieder neue, spezifische Fragen stellen, die mit einer bestehenden Statistik nicht zu lösen sind.

d) Verletzung geltender Rechtsvorschriften

Rechtsgrundlage:

Erwägungsgründe zur Verordnung 1024/2013/EU vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank ("SSM-Verordnung"):

(19) Kein Teil dieser Verordnung sollte dahin gehend ausgelegt werden, dass er den nach anderen Rechtsakten der Union und nationalem Recht anwendbaren Rechnungslegungsrahmen ändert.

(39) (...) Die Anforderung von Informationen durch die EZB für ihre Berechnungen, sollte die Institute nicht dazu zwingen, andere Rechnungslegungsrahmen anzuwenden als diejenigen, die gemäß anderen Rechtsakten der Union und nationalen Rechtsakten für sie anwendbar sind.

Begründung:

Einzelne der im Rahmen von AnaCredit erhobenen Attribute stellen auf IFRS-Werte ab, obwohl dies gegen die Verordnung 1024/2013/EU vom 15. Oktober 2013 ("SSM-Verordnung") verstößt. Nutzer nationaler Rechnungslegungsgrundsätze, insbesondere kleine und mittlere Kreditinstitute, verfügen derzeit nicht über IFRS-Daten und würden gezwungen, diese Werte entgegen ihrem verbrieften Recht zu ermitteln. Dies bringt erhöhten Aufwand für genau die Institute mit sich, die durch das Proportionalitätsprinzip geschützt werden sollten.

Was sollte das Organ oder die Institution Ihrer Ansicht nach tun, um Abhilfe zu schaffen?

Nachweisen, dass die mit AnaCredit verfolgten Ziele nicht durch eine mildere Maßnahme erreicht werden können. Insbesondere sind die Meldeschwellen (25 000 Euro bzw. 100 Euro für notleidende Finanzierungen) zu überdenken. Die kreditnehmerbezogene Meldegrenze liegt in Deutschland nach § 14 KWG derzeit bei 1 Mio. Euro. Damit wird bereits ein Abdeckungsgrad erreicht, der ausreicht, um notwendige makroprudenzielle Analysen durchführen zu können.

Durchführung einer öffentlichen Konsultation sowie Transparenz bei der Erarbeitung der AnaCredit-Verordnung. Insbesondere sollte das Vorhaben einer gründlichen datenschutzrechtlichen Analyse unterzogen werden, die öffentlich zugänglich sein muss.

Begründung für jedes Datenfeld, zu welchem Zweck es erhoben wird (Grundsatz der Datensparsamkeit) und Beschränkung auf wirklich notwendige Daten. Hier sollte die EZB aufgefordert werden, nur Daten zu erheben, für welche bereits ein konkreter, sinnvoller Verwendungszweck existiert, welche auch durch die der EZB zur Verfügung stehenden Befugnisse gedeckt ist. Keine kostenintensive Datenerhebung zu rein statistischen Zwecken.