

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Volker Wissing, Gisela Piltz, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 16/2714 –**

### **Datenschutz der Bürgerinnen und Bürger im internationalen Zahlungsverkehr**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 haben US-Behörden auch Zugriff auf die Daten der „Society of Worldwide Interbank Financial Telecommunication“ (SWIFT) erhalten. Über die Agentur mit Sitz im belgischen La Hulpe tauschen weltweit etwa 8 000 Banken Finanzdaten aus. Auch deutsche Banken bzw. deren Kunden dürften von der Datenabfrage der US-Behörden betroffen sein. Die Weitergabe der Daten durch SWIFT steht in krassem Widerspruch zu deutschen Datenschutzbestimmungen. Nach Ansicht des Chefs des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein, Thilo Weichert, sei SWIFT laut Bundesdatenschutzgesetz an Weisungen der Auftraggeber bzw. der Banken gebunden (Financial Times Deutschland, 19. Juli 2006). SWIFT unterliegt der Aufsicht der belgischen Notenbank in Zusammenarbeit mit den Notenbanken der G10-Länder, die angeblich alle über den amerikanischen Datenzugriff informiert waren (Handelsblatt, 19. Juli 2006).

Ein Sprecher des Bundesfinanzministeriums hat am 19. Juli 2006 angekündigt, dass die Bundesregierung die Amerikaner im Rahmen der Gespräche der sieben führenden Industrieländer (G7) auf das Thema ansprechen wird (DIE WELT, 20. Juli 2006).

1. Welche Gründe haben die Bundesbank veranlasst, nachdem sie im Juli 2002 erstmalig von der Datenabfrage bei SWIFT durch US-Behörden erfahren hat, die Bundesregierung nicht zu informieren, und hält die Bundesregierung dieses für angemessen?

Die Leitung der Deutschen Bundesbank wurde im Juli 2002 am Rande eines Treffens der G10-Notenbankgouverneure und bilateral von einem Vertreter des US-Finanzministeriums auf streng vertraulicher Basis über die Herausgabe von Daten der amerikanischen SWIFT-Niederlassung an US-Behörden auf der Grundlage US-amerikanischen Rechts informiert. Die Deutsche Bundesbank ging, nach eigener Auskunft, angesichts der Kooperation amerikanischer und

deutscher Behörden davon aus, dass die verantwortlichen US-amerikanischen Regierungsstellen auch die entsprechenden deutschen Regierungsstellen unterrichten. Eine solche Unterrichtung ist jedoch nicht erfolgt.

2. Welche Gründe haben nach Ansicht der Bundesregierung die US-Behörden dazu veranlasst, lediglich die Bundesbank und nicht das Bundesministerium der Finanzen über die Datenabfrage bei SWIFT zu informieren, und hält die Bundesregierung diese Vorgehensweise für angemessen?

Die Bundesregierung hat keine Erkenntnisse darüber, warum die Notenbanken der G10-Staaten, nicht jedoch die Regierungen informiert worden sind. Es erscheint naheliegend, dass dies geschah, weil die Überwachung von SWIFT durch die G10-Zentralbanken erfolgt.

3. Wann hat die Europäische Zentralbank nach Kenntnis der Bundesregierung erstmalig von dem Zugriff der US-Behörden auf die SWIFT-Daten erfahren?

Am 4. Oktober 2006 hat der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie der Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments eine Aussprache zum Thema „Zugriff auf SWIFT-Überweisungsdaten durch die US-amerikanischen Geheimdienste“ durchgeführt.

Der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB), Herr J. C. Trichet, hat in der Aussprache ausgeführt, dass die EZB im Juni 2002 von der betreffenden behördlichen Beschlagnahmeanordnung in den USA (administrative subpoena) in Kenntnis gesetzt worden ist. Der Direktor der Belgischen Nationalbank (BNB), Herr Peter Praet, führte aus, dass die BNB in ihrer Funktion als „lead-overseer“ im G10-oversight-Prozess im Februar 2002 von SWIFT über die in den USA verfügte Beschlagnahmeanordnung unterrichtet worden ist.

4. Welche konkreten Ergebnisse konnte die Bundesregierung bei ihren Konsultationen mit den Amerikanern im Rahmen der Gespräche der sieben führenden Industrieländer (G7) erzielen, und welche Ergebnisse verbinden sich mit der von der USA zugesagten weiteren Aufklärung zu Übermittlung und Verwendung der SWIFT-Daten?

Auf Vorschlag Deutschlands wurde bei einem Treffen der G7-Finanzstaatssekretäre das Thema „SWIFT“ am 20./21. Juli 2006 in Hamburg angesprochen. Die USA sagten dort weitere Aufklärung des in Rede stehenden Sachverhalts zu. Am 19. September 2006 haben in diesem Zusammenhang Vertreter des US-Finanzministeriums das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium der Justiz auf Arbeitsebene über den Rechtsstandpunkt der USA zu dem Datenzugriff von US-Behörden und der hierzu zwischen dem US-Finanzministerium und SWIFT getroffenen „politischen Vereinbarung“ informiert.

5. Hat die Bundesregierung die amerikanische Regierung um Informationen über Art und Umfang der Daten über deutsche Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, die von SWIFT an amerikanische Behörden weitergeleitet wurden, gebeten, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hat bei den in der Antwort zu Frage 4 erwähnten bilateralen Gesprächen mit Vertretern des US-Finanzministeriums erfahren, dass bei den US-Behörden keine nach Herkunftsländern gegliederte Statistik der abgefragten SWIFT-Daten bestehe, sodass sich die Zahl sowie Art und Umfang der

betroffenen deutschen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen nicht ohne weiteres feststellen lässt. Abgefragt wurden nach Mitteilung des US-Finanzministeriums die Daten aller Personen, die auf den Listen der Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und nationalen Listen der USA in Verbindung mit terroristischen Aktivitäten geführt werden.

6. Welche konkreten Schritte hat die Bundesregierung gegenüber der amerikanischen Regierung unternommen, um sicherzustellen, dass die Daten deutscher Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen künftig nicht mehr abgefragt werden?

Die Bundesregierung bemüht sich zunächst um Aufklärung. Auf die Antworten zu den Fragen 4 und 5 wird verwiesen. Weitere Schritte werden von der rechtlichen Bewertung des Sachverhalts abhängen. Hierzu wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

7. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass die von SWIFT übermittelten Daten von den US-Behörden zu anderen Zwecken als der Terrorbekämpfung genutzt wurden bzw. werden, und auf welchen Informationen beruht die Auffassung der Bundesregierung?

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick u. a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 16/2741 umfassend dargelegt, dass sie bei der Aufklärung des Sachverhalts grundsätzlich auf Informationen der US-Behörden angewiesen ist. Hiernach besteht derzeit kein Grund zu der Annahme, dass die betroffenen Daten zu anderen Zwecken als zur Terrorismusbekämpfung genutzt wurden.

8. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass die seitens der Finanzdatenagentur SWIFT an US-Behörden übermittelten Daten zu Zwecken der Wirtschaftsspionage genutzt wurden, und wie begründet die Bundesregierung ihre diesbezügliche Auffassung?

Die Einhaltung von Datenschutzvorschriften und die Sicherung von Daten liegen primär in den Händen der Unternehmen selbst. Hinsichtlich der an US-Behörden übermittelten SWIFT-Daten liegen der Bundesregierung keine diesbezüglichen Erkenntnisse vor. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 5 und 7 verwiesen.

9. Inwieweit steht nach Ansicht der Bundesregierung die Datenweitergabe durch SWIFT in Widerspruch zu deutschen bzw. europäischen Datenschutzbestimmungen?

Eine Bewertung zur Frage der Vereinbarkeit mit deutschen und europäischen Datenschutzbestimmungen ist erst bei voller Kenntnis des Sachverhalts möglich. Es ist zunächst nicht geklärt, welche konkreten Daten von SWIFT an US-Behörden übermittelt wurden. SWIFT ist als Genossenschaft belgischen Rechts organisiert und hat seinen Sitz in Belgien. Die Datenübermittlung an US-Stellen erfolgte allerdings nach den der Bundesregierung vorliegenden Informationen ausschließlich über das SWIFT-Operating Center in den USA. Ob hierfür ausschließlich US-Recht anwendbar ist, wovon die US-Behörden ausgehen, ist ungeklärt. Die rechtliche Bewertung hängt u. a. davon ab, wie die zwischen SWIFT und US-Behörden getroffene Vereinbarung ausgestaltet war bzw. wie

die vertraglichen Beziehungen zwischen SWIFT und den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten als Nutzern konkret ausgestaltet sind. Über den Inhalt dieser privatrechtlichen Vereinbarungen hat die Bundesregierung keine Kenntnis.

SWIFT ist kein Kreditinstitut und unterliegt daher nicht der Bankenaufsicht; die belgische Zentralbank übt jedoch auf Grund einer Vereinbarung der G10-Staaten eine „cooperative oversight“ als „lead overseer“ unter dem Blickwinkel der Finanzstabilität aus. Datenschutzrechtliche Aspekte sind hingegen nicht Gegenstand der „cooperative oversight“.

Ob sich SWIFT bei der Datenübermittlung rechtmäßig verhalten hat, lässt sich derzeit nicht vollständig beurteilen, da bisher nicht alle für eine Bewertung relevanten Fakten bekannt sind. Gegenwärtig sind maßgeblich belgische Stellen, darunter die Commission de la protection de la vie privée (belgische Datenschutzkommission), mit der Prüfung und Aufklärung des Sachverhalts befasst. Die EU-Kommission sieht in erster Linie Belgien als zuständiges Land für die Klärung der Frage an, ob die Maßnahme rechtmäßig war oder nicht. Sie kündigte mit Blick auf SWIFT am 29. September 2006 an, zu prüfen, ob Belgien die europäische Datenschutzrichtlinie (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) korrekt umgesetzt hat.

Die belgische Datenschutzkommission hat eine Untersuchung eingeleitet und unter dem Datum 27. September 2006 einen ersten Bericht veröffentlicht ([www.privacycommission.be](http://www.privacycommission.be)). Danach unterliegt SWIFT belgischem Datenschutzrecht und hat die sich daraus ergebenden Pflichten zu beachten. Der Bericht sieht Anhaltspunkte dafür, dass SWIFT im Konflikt zwischen US-amerikanischem Recht einerseits und belgischem sowie europäischem Datenschutzrecht andererseits gegen Letzteres verstoßen hat.

Die „Artikel 29-Arbeitsgruppe“ der europäischen Datenschutzbeauftragten hat am 26. September 2006 in Kenntnis des Berichts erklärt, dass sie angesichts der Komplexität des Sachverhalts und der rechtlichen Würdigung erst im November 2006 zu der in Rede stehenden Frage Stellung nehmen wird.

10. Welche rechtlichen Befugnisse bestehen nach Kenntnis der Bundesregierung seitens der amerikanischen Behörden, Finanzdaten bei SWIFT abzufragen?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Frage nicht nur die Datenerhebung durch US-amerikanische Behörden, sondern auch die Datenübermittlung durch SWIFT gemeint ist. Die Frage lässt sich gegenwärtig nicht beantworten. Zum einen ist nicht genau geklärt, welche konkreten Daten von SWIFT an US-Behörden übermittelt wurden. SWIFT ist als Genossenschaft belgischen Rechts organisiert und hat seinen Sitz in Belgien. Die Datenübermittlung an US-Stellen erfolgte allerdings nach den vorliegenden Erkenntnissen der Bundesregierung ausschließlich über das Operating Center in den USA. Ob hierfür ausschließlich US-amerikanisches Recht anwendbar ist, ist ungeklärt. Die rechtliche Bewertung hängt u. a. davon ab, wie die zwischen SWIFT und US-amerikanischen Behörden getroffene Vereinbarung ausgestaltet war bzw. wie die vertraglichen Beziehungen zwischen SWIFT und den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten als Nutzern ausgestaltet sind.

Ob sich SWIFT bei der Datenübermittlung rechtmäßig verhalten hat, lässt sich derzeit nicht beurteilen, da bisher nicht alle für eine Bewertung relevanten Fakten bekannt sind. Auf die Antwort zu Frage 9 wird verwiesen.

11. Welche Initiativen hat die Bundesregierung gegenüber den amerikanischen Behörden, den deutschen Banken und SWIFT unternommen, um künftig den Datenschutz der deutschen Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten?

Auf die Antworten zu den Fragen 4, 5 und 6 wird verwiesen.

12. Welche Schritte hat die Bundesregierung unternommen um sicherzustellen, dass betroffene Bürgerinnen und Bürger bzw. Unternehmen über Art und Umfang der von ihnen an die US-Behörden übermittelten Daten informiert werden?

Grundsätzlich enthalten die von deutschen Kreditinstituten an SWIFT weitergeleiteten Datensätze als Pflichtdaten neben der Höhe der Transaktion zumindest den Namen des Auftraggebers und des Empfängers sowie den angegebenen Verwendungszweck. Bei einem Überweisungsauftrag in einen Staat außerhalb der Europäischen Union enthält der Datensatz außerdem die Anschrift des Überweisenden. Die Bundesregierung hat hinsichtlich konkreter Fälle, in denen die übermittelten Daten deutsche Bürgerinnen und Bürger bzw. Unternehmen betreffen, keine Erkenntnisse. Ähnlich sieht dies der o. g. Bericht der belgischen Datenschutzkommission.

Zudem wäre dies Aufgabe der Nutzer von SWIFT, d. h. der Kreditinstitute, ihre Kunden entsprechend zu informieren. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

13. Welche Schritte hat die Bundesregierung unternommen, um künftig zu verhindern, dass deutsche Datenschutzbestimmungen durch die Zusammenarbeit deutscher mit internationalen Unternehmen umgangen werden können?

Da SWIFT seinen Sitz nicht in der Bundesrepublik Deutschland hat, unterliegen nur die deutschen Nutzer von SWIFT dem deutschen Datenschutzrecht. Die datenschutzrechtliche Kontrolle von Unternehmen obliegt den Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder.

14. Werden nach Kenntnis der Bundesregierung weiter Finanzdaten über SWIFT an US-Behörden weitergeleitet, und welche Schritte hat die Bundesregierung bislang unternommen, um dieses zu verhindern bzw. einen sofortigen Stopp des Datentransfers zu erreichen?

Ja. Auf die Antwort zu Frage 6 wird verwiesen.

15. Wann wurden bzw. wann werden die Datenabfragen amerikanischer Behörden bei SWIFT beendet?

Auf die Antwort zu Frage 14 wird verwiesen.

16. Welche Kenntnisse liegen der Bundesregierung über Art und Umfang der von SWIFT an die US-Behörden übermittelten Finanzdaten deutscher Bürgerinnen und Bürger bzw. Unternehmen vor?

Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.

17. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen um sicherzustellen, dass die Verträge deutscher Banken mit SWIFT deutschen Datenschutzbestimmungen Rechnung tragen?

Auf die Antwort zu Frage 13 wird verwiesen.

18. Wurden nach Kenntnis der Bundesregierung von amerikanischen Behörden auch von anderen deutschen bzw. europäischen Stellen Daten über deutsche Bürgerinnen und Bürger bzw. Unternehmen angefordert, und um welche Stellen hat es sich dabei jeweils gehandelt, und welche Daten wurden dabei übermittelt?

Im Einzelfall können auf Ersuchen einer amerikanischen Justizbehörde, das auf diplomatischem oder justizministeriellem Geschäftsweg übermittelt werden muss, Auskünfte aus Bankkonten von deutschen Justizbehörden nach den Regeln über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen zur Durchführung eines konkreten strafrechtlichen Verfahrens erteilt werden (§§ 66 ff. des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen). Grundsätzlich ist hierfür ein richterlicher Beschlagnahmebeschluss nach der Strafprozessordnung erforderlich. Auch wenn hierzu der Bundesregierung statistisches Material nicht vorliegt, steht doch fest, dass dies in der Vergangenheit nur in einer geringen Anzahl von Fällen und nur nach Prüfung durch deutsche Gerichte und Staatsanwaltschaften geschehen ist.

Daneben arbeitet das Bundeskriminalamt (BKA) – Zentralstelle für Verdachtsanzeigen – gemäß § 5 Abs. 2 des Geldwäschegesetzes (GwG) mit den für die Verhütung und Verfolgung der Geldwäsche und der Finanzierung terroristischer Vereinigungen zuständigen Zentralstellen anderer Staaten zusammen. In dieser Funktion und zu diesem polizeilichen Zweck hat das BKA von der Financial Intelligence Unit „Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)“, USA, einzelfallbezogen Anfragen erhalten. Soweit in diesen Fällen dem BKA kriminalpolizeiliche Informationen zu Personen und Firmen vorlagen, wurden diese an FinCEN mit entsprechender Datenschutzklausel zweckgebunden zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten übermittelt.

19. Welche Initiativen hat die Bundesregierung unternommen, um die Entschließung des europäischen Parlaments (Bundratsdrucksache 601/06) umzusetzen, insbesondere den Punkt D 8, in welchem die Mitgliedstaaten aufgefordert werden zu überprüfen und sicherzustellen, dass auf nationaler Ebene kein Rechtsvakuum besteht und dass die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über den Datenschutz auch auf die Zentralbanken Anwendung finden?

Die Zentralbanken fallen in den Anwendungsbereich der 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, die mit dem Bundesdatenschutzgesetz in nationales Recht umgesetzt worden ist. Ein Rechtsvakuum besteht nach Auffassung der Bundesregierung daher insoweit nicht.

20. Hat die Bundesregierung eine entsprechende Überprüfung vorgenommen, und wenn ja, mit welchem Ergebnis, wenn nein, warum nicht?

Auf Grund des bislang nicht vollständig aufgeklärten Sachverhalts dauert die Prüfung, ob Verstöße gegen Datenschutzrecht vorliegen, an.



