

## **Antrag**

**der Abgeordneten Dr. Günter Krings, Dr. Hans-Peter Uhl, Reinhard Grindel, Peter Altmaier, Günter Baumann, Manfred Behrens (Börde), Clemens Binninger, Wolfgang Bosbach, Helmut Brandt, Michael Frieser, Dr. Franz Josef Jung, Günter Lach, Stephan Mayer (Altötting), Stefan Müller (Erlangen), Beatrix Philipp, Armin Schuster (Weil am Rhein), Ingo Wellenreuther, Volker Kauder, Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof) und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Gisela Piltz, Manuel Höferlin, Dr. Stefan Ruppert, Jimmy Schulz, Serkan Tören, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Birgit Homburger und der Fraktion der FDP**

### **Datenschutz bei der transatlantischen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus**

Der Bundestag wolle beschließen:

- I. Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass die USA ein entscheidender Partner für Deutschland, insbesondere auch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, sind. Das EU/USA-SWIFT-Abkommen (SWIFT: Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) bzw. TFTP-Abkommen ist ein Baustein für die Sicherheit sowohl der EU als auch der USA. Auch Deutschland kann es sich nicht leisten, auf Erkenntnisse aus dem Terrorist Finance Tracking Program (TFTP) der USA zu verzichten.

Das Europäische Parlament hat wegen Bedenken beim Datenschutz sowie beim Rechtsschutz am 11. Februar 2010 das Interimsabkommen zwischen der EU und den USA zur Übermittlung von SWIFT-Daten abgelehnt. Aufgrund des vom Rat für Inneres und Justiz am 23. April 2010 indossierten und am 11. Mai 2010 formell angenommenen Verhandlungsmandats, in dem striktere Datenschutz- und Rechtsschutzvorgaben vereinbart wurden, wurden neue Verhandlungen durch die EU-Kommission mit der Regierung der USA aufgenommen.

Eine völkerrechtlich verbindliche Regelung der Übermittlung schützenswerter Bankdaten ohne transparente öffentliche Diskussion würde der Bedeutung der Angelegenheit nicht gerecht. Daher kommt einer parlamentarischen Begleitung des Dossiers im Europäischen Parlament sowie in den nationalen Parlamenten eine große Bedeutung zu.

- II. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass das am 28. Juni 2010 unterzeichnete EU/USA-SWIFT-Abkommen ein respektables Verhandlungsergebnis darstellt. Der Europäischen Kommission als Verhandlungsführerin für die Europäische Union ist es gelungen, eine beachtliche Anzahl der Mandatsvorgaben umzusetzen. Der Deutsche Bundestag begrüßt darüber

hinaus, dass auch wesentliche Forderungen des Europäischen Parlaments (Entschließungsanträge vom 17. September 2009 sowie vom 5. Mai 2010) berücksichtigt wurden.

III. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass das jetzt vorliegende Abkommen deutliche Verbesserungen zum Daten- und Rechtsschutz gegenüber dem Interimsabkommen enthält. Dies betrifft u. a. die enge Zweckbindung an Terrorismusbekämpfung, effektive Missbrauchsvorkehrungen oder die Datennutzung unter engen Tatbestandsvoraussetzungen:

1. Der Umfang der an die USA zu übermittelnden Daten wird weiter eingeschränkt:

- jedes US-Ersuchen muss so präzise wie möglich die Datenkategorien benennen (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a des SWIFT-Abkommens);
- eine noch im Interimsabkommen enthaltene Ausnahmeregelung, die es bei technischen Schwierigkeiten erlaubte, unspezifische Daten, die dem Ersuchen nicht entsprechen, im Paket zu übermitteln, ist nunmehr entfallen;
- EUROPOL wird für zuständig erklärt, die US-Ersuchen auf Übereinstimmung mit dem Abkommen zu überprüfen (Artikel 4 Absatz 4, 5 des SWIFT-Abkommens). EUROPOL besitzt dabei die Fachkunde, nötigenfalls mit den USA auf Augenhöhe die dem Ersuchen zugrunde liegende Gefährdungsbewertung und den daraus abgeleiteten Übermittlungsumfang zu diskutieren.

2. Der Ratsbeschluss vom 28. Juni 2010 über das Abkommen sieht in Artikel 2 Absatz 1 vor, dass die EU-Kommission binnen eines Jahres einen Entwurf hinsichtlich der Einrichtung eines Systems zur Extrahierung spezifischer Daten auf dem Gebiet der EU vorlegen soll.

Durch die Schaffung technischer und rechtlicher Möglichkeiten für die Extrahierung spezifischer Daten durch die EU selbst könnte der Übermittlungsumfang auf Verdachtsfälle reduziert werden. Die EU-Kommission wird zudem dazu aufgefordert, drei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens einen Bericht über den Fortschritt der Einrichtung eines EU-Systems in Bezug auf Artikel 11 Absatz 1 des SWIFT-Abkommens, das eine zielgenauere Übermittlung der Daten ermöglicht, zu erstatten. Sofern ein vergleichbares EU-System fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Abkommens noch nicht aufgebaut worden ist, prüft die Europäische Union, ob das Abkommen in Übereinstimmung mit dessen Artikel 21 Absatz 2 verlängert werden soll. Damit ist rechtsverbindlich festgelegt, dass alsbald ein erster Schritt zur Reduzierung der Übertragung von Massendaten erfolgen muss. Für den Fall der Errichtung eines EU-Systems zur Datenextrahierung verpflichten sich die USA zur Zusammenarbeit (Artikel 11 Absatz 2 des SWIFT-Abkommens). Hierfür muss gegebenenfalls das SWIFT-Abkommen angepasst werden (Artikel 11 Absatz 3), um, wie in Artikel 11 Absatz 1 des SWIFT-Abkommens vorgesehen, die zielgenauere Übermittlung von Daten zu ermöglichen, d. h. die Übermittlung auf bereits extrahierte Daten zu beschränken.

3. Die Drittstaatenübermittlung ist nur noch unter bestimmten Voraussetzungen zulässig:

- grundsätzlich ist eine Drittstaatenübermittlung nur bei Zustimmung des Ursprungsstaats zulässig (außer bei dringender und schwerer Gefahr) (Artikel 7 Buchstabe d des SWIFT-Abkommens);

- der Empfänger ist verpflichtet, die Daten zu löschen, sobald diese nicht mehr für den Übermittlungszweck benötigt werden (Artikel 7 Buchstabe e des SWIFT-Abkommens);
  - jede Drittstaatenübermittlung muss protokolliert werden (Artikel 7 Buchstabe f des SWIFT-Abkommens).
4. Die Speicherungs- und Löschungsvorschriften werden präzisiert:
- in den USA soll eine anhaltende und zumindest jährliche Evaluation im Hinblick auf die Identifizierung von nicht extrahierten Daten stattfinden, die für den Zweck des Abkommens nicht mehr benötigt werden. Die Löschung der nicht mehr erforderlichen Daten soll so schnell wie technisch möglich erfolgen (Artikel 6 Absatz 1 des SWIFT-Abkommens);
  - mindestens einmal pro Jahr soll überprüft werden, ob die Fünf-Jahres-Höchstspeicherfrist der Daten angemessen ist und die Frist ggf. verkürzt werden soll (Artikel 6 Absatz 5 des SWIFT-Abkommens);
  - spätestens nach drei Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens sollen die Europäische Kommission und das U.S. Treasury Department eine Studie erstellen, in der der Wert der durch das TFTP erlangten Daten überprüft wird; dabei soll u. a. schwerpunktmäßig der Nutzen von über einen längeren Zeitraum vorgehaltenen Daten untersucht werden (Artikel 6 Absatz 6 des SWIFT-Abkommens);
  - durch das TFTP erlangte Informationen sowie an Dritte weitergeleitete Informationen sollen nur so lange aufbewahrt werden, wie es der Ermittlungszweck bzw. die Strafverfolgungsmaßnahme erfordert (Artikel 6 Absatz 7 des SWIFT-Abkommens).
5. Die Betroffenenrechte werden ausgebaut:
- Der Vertragstext enthält Berichtigungs-, Lösungs- und Sperrungsrechte, deren Geltendmachung betroffenenfreundlich jeweils über die Datenschutzbehörde des jeweiligen Mitgliedstaats erfolgt, die das Begehren an das U.S. Treasury Department weiterleitet (Artikel 16 des SWIFT-Abkommens).
6. Die Rechtsschutzmöglichkeiten in den USA werden transparenter:
- administrativer und gerichtlicher Rechtsschutz in den USA für die Anbieter gegen US-Ersuchen auf der Grundlage des US-Rechts (Artikel 4 Absatz 8 des SWIFT-Abkommens);
  - Artikel 14 des SWIFT-Abkommens sieht vor, dass das U.S. Treasury Department auf seiner Webseite Informationen zum TFTP sowie zu den Rechtsschutzmöglichkeiten in den USA zur Verfügung stellt;
  - EU-Bürger werden hinsichtlich des administrativen Rechtsschutzes mit US-Bürgern gleichgestellt und das U.S. Treasury Department verpflichtet sich, beim administrativen Verfahren ohne Ansehen der Staatsbürgerschaft nach denselben Grundsätzen zu verfahren (Artikel 18 Absatz 2 des SWIFT-Abkommens).
7. Umfassende Sicherheitsmechanismen werden vorgesehen:
- Artikel 12 des SWIFT-Abkommens sieht umfassende Sicherungsvorkehrungen in den USA vor; so ist eine unabhängige Kontrolle jedes einzelnen US-Abrufs aus der TFTP-Datenbank möglich;

- einer Forderung des Europäischen Parlaments entsprechend wurde Artikel 12 Absatz 1 des SWIFT-Abkommens ergänzt:

Zugriff sowie Auswertung der Daten in den USA werden durch eine von der Europäischen Kommission zu benennende Person überwacht und können gegebenenfalls blockiert werden;

- Artikel 13 des SWIFT-Abkommens sieht eine Überprüfung des Abkommens jederzeit auf Antrag einer der Parteien und spätestens nach sechs Monaten nach Inkrafttreten des Abkommens vor (u. a. zur Anzahl der überprüften Datensätze, zur Weiterleitung an Drittstaaten, zur Effektivität des Abkommens einschließlich des Übermittlungsmechanismus und zur Übereinstimmung mit Datenschutzvorgaben des Abkommens). In die Überprüfung kann die Europäische Kommission Sicherheits- und Datenschutzexperten sowie erstmalig eine Person aus dem Justizbereich einbeziehen. Der Überprüfungsdelegation der Europäischen Union gehören Vertreter zweier Datenschutzbehörden an. Das Ergebnis soll in einem Bericht niedergelegt werden. Neu ist auch, dass regelmäßige Überprüfungen folgen sollen.

8. Die Datenrichtigkeit wird optimiert:

Artikel 17 des SWIFT-Abkommens sieht vor, dass bei Bekanntwerden von nicht zutreffend übermittelten Daten die Verfestigung dieser falschen Information verhindert werden soll.

9. Die Vorschriften zur Aussetzung sowie zur Kündigung des Abkommens werden ausgebaut:

- Artikel 21 Absatz 1 des SWIFT-Abkommens sieht die sofortige Aussetzung des Abkommens bei Vertragsbruch vor, während das Interimsabkommen noch eine Zehn-Tages-Frist vorsah;
- Artikel 21 Absatz 4 des SWIFT-Abkommens schreibt die Einhaltung der Lösungsfristen auch bei Aussetzung und Kündigung des Abkommens vor.

IV. Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass die EU-Kommission jedoch nicht sämtliche Vorgaben aus dem Mandat umsetzen konnte, z. B. hinsichtlich eines justiziellen Rechtsschutzes oder der Verkürzung der Höchstspeicherdauer:

1. Bei der Forderung nach justiziellen Rechtsschutz für EU-Bürger in den USA:

Auch das neue TFTP-Abkommen enthält wie bereits das Interimsabkommen lediglich eine Verweisung auf US-Recht – mit den bekannten Defiziten beim justiziellen Rechtsschutz für EU-Bürger in den USA. Dies ist auf das unterschiedliche Rechtsverständnis in der EU und in den USA zurückzuführen. In den USA nimmt der administrative Rechtsschutz eine starke Stellung ein. Das im Vertragstext vorgesehene sehr dichte Netz administrativen Rechtsschutzes, wobei betroffenenfreundliche über die Datenschutzbehörden des jeweiligen Herkunftsstaats in der EU an das U.S. Treasury Department Begehren nach Sperrung, Löschung, Auskunft oder Berichtigung weitergeleitet werden, und die auch verfahrensmäßig starke Position der EU bei der Kontrolle der Vertragsdurchführung dürfte dieses Defizit aber praktisch kompensieren. Letztlich werden EU-Bürger beim Rechtsschutz mit US-Bürgern gleichgestellt, was aufgrund der langen Rechtstradition in den USA auch für die EU akzeptabel sein sollte.

2. Bei der Forderung nach einer abschließenden Auflistung der übermittelbaren Datenkategorien:

Über einen derartigen Datenkatalog konnte die Europäische Kommission mit den USA keine Einigung erzielen. Die USA befürchteten eine daraus resultierende Umgehungsgefahr. Der Katalog hätte möglicherweise zu mehr Transparenz für sämtliche Nutzer des Anbieters SWIFT beigetragen. Eine tatsächliche Reduzierung der übermittelten Daten wäre damit aber nicht zwangsläufig verbunden gewesen. Diese wird vielmehr u. a. durch die jetzige Regelung des Artikels 4 Absatz 2 Buchstabe a des SWIFT-Abkommens geschaffen, der vorschreibt, dass das US-Ersuchen so präzise wie möglich die Datenkategorien benennen muss. Ein Verzicht auf den Datenkatalog ist daher hinnehmbar.

3. Bei der Forderung nach Verkürzung der Höchstspeicherdauer:

Das Mandat enthielt die Vorgabe, dass die Speicherdauer „so kurz wie möglich“ sein solle. Im Vertragstext ist es bei einer Höchstspeicherdauer von fünf Jahren geblieben. Dabei entspricht diese Speicherdauer den Aufbewahrungsfristen der Banken nach globalen Standards sowie in der EU nach der Geldwäscherichtlinie. Dies entspricht der Regelung im Interimsabkommen. Allerdings ist ein ausgefeilter Evaluierungsmechanismus vorgesehen, der die Speicherdauer laufend kritisch hinterfragt und gegebenenfalls zu einer Verkürzung führt (Artikel 6 Absatz 5 und 6 des SWIFT-Abkommens).

4. Bei der Forderung nach automatischer Beendigung des Abkommens fünf Jahre nach Inkrafttreten:

Der Vorgabe des Mandats, dass das Abkommens fünf Jahre nach Inkrafttreten automatisch auslaufe, wird die im Vertragstext in Artikel 22 Absatz 2 des SWIFT-Abkommens vorgesehene Verlängerung der Abkommenslaufzeit nach fünf Jahren um ein Jahr, wenn keine Kündigung erfolgt, nicht vollständig gerecht.

- V. Der Deutsche Bundestag hält es darüber hinaus für erforderlich, die Bestimmungen zu besonders sensiblen Daten und zum Verhältnis des Abkommens zu bilateralen Rechtshilfeabkommen genau zu beobachten. Gemäß Artikel 5 Absatz 7 des SWIFT-Abkommens bedürfen Daten zu religiösen oder politischen Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit oder sexueller Orientierung, die sich aus Finanztransaktionsdaten z. B. aufgrund von Überweisungen von Mitgliedsbeiträgen oder Spenden oder Arztrechnungen ergeben, eines besonderen Schutzes. Bei den Evaluierungen des SWIFT-Abkommens muss daher ein besonderes Augenmerk auf diese besonders sensiblen Daten gelegt werden, um sicherzustellen, dass solche Daten grundsätzlich nicht erhoben und zumindest im Weiteren besonders geschützt werden. Dies erkennt Artikel 5 Absatz 7 des SWIFT-Abkommens an und in der Evaluierung wird darauf gemäß Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe e besonderes Augenmerk gelegt werden. Wenngleich das SWIFT-Abkommen in Artikel 20 Absatz 2 festhält, dass Rechtshilfeabkommen unberührt bleiben, muss in der Anwendung des Abkommens sichergestellt werden, dass aus dem Programm gewonnene Daten tatsächlich nicht ohne weitere Konsultation im Wege der Rechtshilfe in Strafverfahren als Beweismittel eingebracht werden können, sondern nur als Hinweis für die darauf beruhende Erhebung von Beweisen genutzt werden. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass dieser Aspekt in der Evaluierung besonders zu betrachten ist (Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe d).

- VI. In diesem Zusammenhang begrüßt der Deutsche Bundestag ausdrücklich auch die Bemühungen der Europäischen Union um ein allgemeines Datenschutzabkommen zwischen der EU und den USA für die polizeiliche Zusammenarbeit und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Das allgemeine Datenschutzabkommen kann dazu beitragen, dass diesseits und jenseits des Atlantiks ein hohes Datenschutzniveau bei der behördlichen Zusammenarbeit geschaffen wird und die bereichsspezifischen Regelungen des SWIFT-Abkommens damit in ein umfassendes Datenschutzregime eingebettet werden.
- VII. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass das angestrebte allgemeine Datenschutzabkommen zwischen der EU und den USA die unverzichtbare transatlantische Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus und anderer Formen der Kriminalität auf eine neue Vertrauensgrundlage stellen kann. Der Geltungsbereich von Verwendungsbeschränkungen, Aussonderungsprüffristen und anderen innerstaatlichen Schutzmechanismen lässt sich durch ein völkerrechtliches Abkommen auch auf den Empfängerstaat erstrecken, so dass in Deutschland erhobene Daten in den USA im Wesentlichen denselben Schutz genießen wie in Deutschland. Zugleich würde dadurch der notwendige Austausch von Erkenntnissen erleichtert, weil nicht mehr im Einzelfall zu prüfen wäre, ob das Datenschutzniveau im Empfängerstaat gleichwertig ist.
- VIII. Der Deutsche Bundestag erinnert daran, dass die Vorteile eines EU/USA-Datenschutzabkommens für den Bereich der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit nur dann zur Entfaltung kommen, wenn mit dem Abkommen ein hohes mit dem deutschen innerstaatlichen Recht weitgehend vereinbares Datenschutzniveau geschaffen wird.
- IX. Der Deutsche Bundestag hält es für wichtig, dass ein EU/USA-Datenschutzabkommen auch die folgenden Inhalte für eine effektive Gewährleistung des Datenschutzes in der transatlantischen Zusammenarbeit aufweist:
- eine Definition wichtiger Begriffe, die die Interpretationsspielräume auf das notwendige Maß reduziert,
  - einen Geltungsbereich des Abkommens, der unabhängig davon eröffnet ist, ob die Daten aufgrund innerstaatlichen Rechts oder auf der Grundlage eines Abkommens übermittelt worden sind,
  - die Klarstellung, dass das Abkommen subjektive Rechte für Betroffene schafft,
  - die Klarstellung, dass das Abkommen keine Rechtsgrundlage für Übermittlungen darstellt,
  - die Gewährleistung des Schutzes personenbezogener Daten eines jeden Betroffenen, unabhängig von Staatsangehörigkeit und Wohnsitz,
  - die Pflicht der verantwortlichen Stellen, angemessene Fristen zur Löschung und Aussonderungsprüfung zu bestimmen,
  - die Pflicht der verantwortlichen Stellen, eine Protokollierung oder Dokumentation zu Datenschutzzwecken durchzuführen,
  - Regelungen eines Verfahrens, in dem auch Datenschutzaufsichtsbehörden der jeweils anderen Seite Betroffene bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützen können,
  - Recht des Betroffenen auf Sperrung seiner Daten neben Löschung und Berichtigung,
  - Zustimmungsvorbehalt des Herkunftsstaates für die Weiterübermittlung von Daten an Drittstaaten,

- Haftung der verantwortlichen Stelle für Schäden, die aus einer schuldhaft rechtswidrigen Datenverarbeitung oder einem schuldhaft rechtswidrigen Pflichtenverstoß resultieren,
  - regelmäßige Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften des Abkommens durch die Vertragsparteien unter Beteiligung der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden und Veröffentlichung der Ergebnisse.
- X. Der Deutsche Bundestag achtet die verschiedenen Rechtstraditionen auf europäischer Ebene und in den Vereinigten Staaten und erkennt an, dass nicht erwartet werden kann, dass die Regelungen des Datenschutzabkommens mit einer grundlegenden innerstaatlichen Rechtstradition brechen. Er verleiht seiner Hoffnung Ausdruck, dass die unter IX. genannten Grundsätze lediglich als Weiterentwicklung des bestehenden Rechtssystems empfunden werden.
- XI. Der Deutsche Bundestag bittet die Bundesregierung, ihre bisherigen Bemühungen in Richtung auf ein datenschutzfreundliches und dem Bundesrecht Rechnung tragendes Datenschutzabkommen der Europäischen Union mit den Vereinigten Staaten von Amerika fortzusetzen.

Berlin, den 7. Juli 2010

**Volker Kauder, Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof) und Fraktion  
Birgit Homburger und Fraktion**

