



Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zur Rolle der Europäischen Zentralbank im SWIFT-Fall

1. Verfahrenshintergrund

1. Ende Juni 2006 wurde in den europäischen und den US-amerikanischen Medien die Frage diskutiert, ob die Übermittlung personenbezogener Daten durch die Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication ("SWIFT"), eine im Bereich der Verarbeitung von Finanzmitteilungen tätige Genossenschaft mit Sitz in Belgien, an das Amt für die Kontrolle ausländischer Vermögenswerte des Finanzministeriums der Vereinigten Staaten mit dem europäischen Datenschutzrecht vereinbar ist.
2. Am 6. Juli verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung, in der sowohl von den nationalen wie von den EU-Institutionen Klarstellungen zur Rechtmäßigkeit der angeblichen Datenübermittlungen verlangt wurde. Insbesondere fordert das Europäische Parlament in der Entschließung, "dass die Rolle und die Funktionsweise der EZB geklärt werden, und fordert den Europäischen Datenschutzbeauftragten auf, möglichst rasch zu überprüfen, ob die EZB gemäß der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 verpflichtet war, auf den möglichen Verstoß gegen den Datenschutz, von dem sie Kenntnis erhalten hatte, zu reagieren".
3. Mit Schreiben vom 10. Juli ersuchte der Europäische Datenschutzbeauftragte die Europäische Zentralbank ("EZB"), ihm Informationen über ihre Rolle als Nutzerin des SWIFT-Systems und Mitglied der SWIFT-Überwachungsgruppe zu übermitteln, um die Anwendbarkeit der Verordnung 45/2001 auf diesen Fall beurteilen zu können.
4. Im Laufe des Monats Juli wurden bei verschiedenen europäischen und außereuropäischen Datenschutzbehörden Beschwerden gegen die Verarbeitung personenbezogener Daten durch SWIFT eingereicht.
5. Am 28. Juli teilte der Vorsitzende der Datenschutzgruppe "Artikel 29", in der die Datenschutzbehörden der EU zusammentreten,¹ mit, dass die europäischen Datenschutzbehörden beschlossen haben, ihre Arbeit bei der Untersuchung des Falls zu koordinieren, um zu ermitteln, ob gegen geltende Bestimmungen zum Schutz der Privatsphäre verstoßen wurde.
6. Am 3. August antwortete die EZB auf das Schreiben des Europäischen Datenschutzbeauftragten und übermittelte Informationen sowohl über ihre Rolle als Betreiberin von Zahlungssystemen als auch über ihre Rolle als Überwachungsinstanz von SWIFT.
7. Ab dem 28. August übermittelte SWIFT dem Europäischen Datenschutzbeauftragten direkt oder indirekt über den belgischen Ständigen Ausschuss für den Schutz des Privatlebens und die Datenschutzgruppe "Artikel 29" ausführliche Informationen über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch den SWIFTNet-FIN-Service sowie über die rechtliche Beurteilung durch die Rechtsanwälte von SWIFT.
8. Am 26. September beriet die Datenschutzgruppe "Artikel 29" zum ersten Mal im Plenum über diesen Fall. Die Gruppe wurde von der belgischen Datenschutzbehörde über die Fortschritte bei den Untersuchungen informiert, die diese Behörde durchführte, da SWIFT in Belgien ansässig ist und daher der belgischen Gerichtsbarkeit und dem belgischen Datenschutzrecht unterliegt. Die Datenschutzgruppe kam überein, die Untersuchungen fortzusetzen und auf der Grundlage aller relevanten Fakten und

¹ Diese Arbeitsgruppe wurde nach Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG eingesetzt. Es handelt sich um ein unabhängiges europäisches Beratungsgremium für Fragen des Datenschutzes und des Schutzes der Privatsphäre, in dem der Europäische Datenschutzbeauftragte Mitglied ist. Die Aufgaben der Gruppe sind in Artikel 30 der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 15 der Richtlinie 2002/58/EG beschrieben.

rechtlichen Aspekte weitere Analysen durchzuführen.

9. Am 27. September veröffentlichte der belgische Ständige Ausschuss für den Schutz des Privatlebens seine Stellungnahme zu der Übermittlung personenbezogener Daten durch SWIFT an das Finanzministerium der Vereinigten Staaten². In dem Bericht, der sich auf die Rolle von SWIFT konzentrierte, wurde unter anderem hervorgehoben, dass SWIFT seinen Verpflichtungen nach den belgischen Rechtsvorschriften über den Schutz der Privatsphäre, darunter die Pflicht zur Meldung der Verarbeitung und zur Unterrichtung der betroffenen Personen sowie die Pflicht zur Einhaltung der Vorschriften über die Übermittlung personenbezogener Daten an nicht zur EU gehörende Länder, hätte nachkommen müssen.
10. Am 4. Oktober veranstaltete der Ausschuss des Europäischen Parlaments für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres gemeinsam mit dem EP-Ausschuss für Wirtschaft und Währung entsprechend der Entschließung des Europäischen Parlaments eine gemeinsame Anhörung über den "Zugriff auf SWIFT-Überweisungsdaten durch die amerikanischen Geheimdienste". An dieser öffentlichen Anhörung nahmen hochrangige Vertreter von SWIFT, der EZB, der Europäischen Kommission, der Belgischen Nationalbank und des belgischen Senats teil. Der Vorsitzende der Datenschutzgruppe "Artikel 29" und der Europäische Datenschutzbeauftragte nahmen ebenfalls teil und stellten einige erste Ergebnisse vor³.
11. Am 18. Oktober traf der Europäische Datenschutzbeauftragte in Frankfurt den Präsidenten der Europäischen Zentralbank, um weitere Informationen über den Stand der Untersuchungen des Europäischen Datenschutzbeauftragten auszutauschen und zusätzliche Informationen über die Rolle der EZB einzuholen. Im Hinblick auf das Verfahren wurde vereinbart, dass dem Europäischen Datenschutzbeauftragten weitere relevante Dokumente übermittelt würden und dass dieser den Entwurf seiner Stellungnahme der EZB zusenden würde, damit diese vor deren endgültigen Annahme Bemerkungen vorbringen könne. Darüber hinaus wurde am 25. Oktober auf der Internetseite des Europäischen Datenschutzbeauftragten eine Verbindung zur Internetseite der EZB angelegt, auf der die Antwort der EZB auf die ersten Ergebnisse zur Verfügung gestellt worden waren.
12. Auf Ersuchen des Europäischen Datenschutzbeauftragten übermittelte die EZB am 2. November Dokumente über ihre Geheimhaltungspflichten und -regelungen. Im Rahmen eines weiteren E-Mailverkehrs wurden einige Erläuterungen zu den Geheimhaltungspflichten der EZB im Zusammenhang mit den als Überwachungsinstanz von SWIFT erhaltenen Informationen gegeben.
13. Am 22. November nahm die Datenschutzgruppe einstimmig ihre Stellungnahme zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch SWIFT an⁴. Die Gruppe gelangte zu dem Schluss, dass die Richtlinie 95/46/EG aufgrund einzelstaatlicher Gesetze zur Umsetzung dieser Richtlinie auf die Übermittlung personenbezogener Daten durch SWIFT an das Amt für die Kontrolle ausländischer Vermögenswerte beim Finanzministerium der Vereinigten Staaten anwendbar ist. Die Gruppe gelangte ferner zu dem Schluss, dass sowohl SWIFT als auch die weisungserteilenden Finanzinstitute als für die Verarbeitung Verantwortliche gemeinsam - wenn auch in unterschiedlichem Maße - für die Verarbeitung personenbezogener Daten Verantwortung tragen. Insbesondere SWIFT muss seinen Verpflichtungen gemäß der Richtlinie nachkommen, unter anderem der Verpflichtung, die Personen, deren Daten übermittelt werden, zu informieren, der Pflicht, die Verarbeitung der nationalen Datenschutzbehörde Belgiens zu melden, und der Pflicht, ein angemessenes Schutzniveau sicherzustellen, das die Anforderungen für internationale Datenübermittlungen erfüllt. Zum anderen sind die Finanzinstitute in der EU als für die Verarbeitung verantwortliche Stellen rechtlich verpflichtet sicherzustellen, dass SWIFT die Rechtsvorschriften, insbesondere die Datenschutzvorschriften, gänzlich einhält, um den Schutz ihrer Kunden zu gewährleisten. Darüber hinaus sollten die Zentralbanken, die gemäß der Stellungnahme möglichst die gleiche Verantwortung

² Der Text der Stellungnahme des belgischen Ständigen Ausschusses für den Schutz des Privatlebens zur Übermittlung personenbezogener Daten durch die SCRL SWIFT nach entsprechenden Anordnungen (subpoenas) des Finanzministeriums der Vereinigten Staaten (Amt für die Kontrolle ausländischer Vermögenswerte) ist unter <http://www.privacycommission.be/> verfügbar.

³ Eine Zusammenfassung der Beiträge ist unter http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/017-11292-275-10-40-902-20061002IPR11291-02-10-2006-2006-false/default_en.htm verfügbar.

⁴ Artikel 29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 10/2006 zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch die Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT), WP 128, verfügbar unter http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2006/wp128_de.pdf.

wie andere Finanzinstitute, die den SWIFTNet-FIN-Service nutzen, tragen sollten, auch sicherstellen, dass weder Beschränkungen des Umfangs ihrer Überwachung von SWIFT noch ihre Geheimhaltungspflichten die ordnungsgemäße Einhaltung der Datenschutzvorschriften verhindern.

14. Am 14. Dezember sandte der Europäische Datenschutzbeauftragte der EZB den Entwurf seiner Stellungnahme zu, damit diese Bemerkungen vorbringen kann.
15. Die EZB übermittelte ihre Bemerkungen am 10. Januar 2007. Diese Bemerkungen wurden, soweit angebracht, bei der Ausarbeitung dieser Stellungnahme berücksichtigt.
16. Der Europäische Datenschutzbeauftragte gab seine Stellungnahme am 1. Februar 2007 ab.

2. Geltender Rechtsrahmen und Zuständigkeiten des Europäischen Datenschutzbeauftragten

17. Gemäß Artikel 286 der Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft "finden die Rechtsakte der Gemeinschaft über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und dem freien Verkehr solcher Daten auf die durch diesen Vertrag oder auf der Grundlage dieses Vertrags errichteten Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung". Darüber hinaus wird in Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt, dass jede Person das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten hat; sodann werden die grundlegenden Rechte der betroffenen Personen aufgeführt und wird gefordert, dass die Einhaltung der Datenschutzvorschriften von einer unabhängigen Stelle überwacht wird.
18. In Anbetracht dessen überträgt die Verordnung 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, die auf der Grundlage von Artikel 286 angenommen wurde, dem Europäischen Datenschutzbeauftragten die Aufgabe "*sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Privatsphäre, von den Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft geachtet werden*" (Artikel 41). Dies umfasst die Aufsicht der Organe und Einrichtungen der EG bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, deren Beratung in allen die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffenden Angelegenheiten und die Zusammenarbeit mit den nationalen Datenschutzbehörden.
19. Der Europäische Datenschutzbeauftragte betont, dass der Zugriff von US-Behörden auf EU-Bankdaten über SWIFT nicht nur hinsichtlich der Aufsicht, sondern auch unter dem Aspekt der Beratung und der Zusammenarbeit unter die Zuständigkeit des Europäischen Datenschutzbeauftragten fällt.
20. Was die Aufsicht anbelangt, so findet die Verordnung 45/2001 gemäß ihrem Artikel 3 Absatz 1 "*auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung, soweit die Verarbeitung im Rahmen von Tätigkeiten erfolgt, die ganz oder teilweise in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen*"⁵. In diesem Kontext ist der Europäische Datenschutzbeauftragte für die Aufsicht der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die EZB zuständig⁶. Insbesondere kann er gemäß Artikel 46 Buchstabe b "*von sich aus oder aufgrund einer*

⁵ Das "PNR-Urteil" des Europäischen Gerichtshofs (verbundene Rechtssachen C-317/04 und C-318/04 Europäisches Parlament gegen Rat und Kommission) ist aus verschiedenen Gründen, die in dieser Stellungnahme nicht ausführlich behandelt werden können, für den vorliegenden Fall nicht von Belang. Es sollte jedoch kurz hervorgehoben werden, dass der Gerichtshof im PNR-Fall ein auf Artikel 95 EGV gestütztes internationales Abkommen der Gemeinschaft und einen Beschluss der Kommission, der sich auf die Richtlinie 95/46 hinsichtlich der Datenübermittlung an Drittländer zu Strafverfolgungszwecken stützte, aufgrund der Rechtsvorschriften des Drittlandes, die eine solche Übermittlung personenbezogener Daten vorschrieben, für nichtig erklärte. Das Urteil begrenzt somit die Anwendbarkeit der Richtlinie nicht auf Fälle wie diesen, in dem personenbezogene Daten zu gewerblichen Zwecken aufgrund einer freien Entscheidung des (der) für die Verarbeitung Verantwortlichen übermittelt werden. In dem hypothetischen Fall jedoch, dass die Richtlinie 95/46 nicht anwendbar wäre, besäßen die nationalen Datenschutzbehörden immer noch die von den nationalen Datenschutzvorschriften übertragenen Aufsichtskompetenzen, die sich in den meisten Fällen auf Angelegenheiten der dritten Säule erstrecken. Darüber hinaus bezieht sich das PNR-Urteil nicht auf die Zuständigkeiten des Europäischen Datenschutzbeauftragten, die in Artikel 3 der auf der Grundlage von Artikel 286 EGV angenommenen Verordnung 45/2001 eindeutig festgelegt sind, und beeinträchtigt diese Zuständigkeiten nicht. Siehe in diesem Sinne auch die Stellungnahme des belgischen Ständigen Ausschusses für den Schutz des Privatlebens "*Avis relatif à la préparation d'une convention concernant la transmission de données à caractère personnel par SWIFT à l'US Department of the Treasury (UST)*", Stellungnahme 47/2006 vom 20. Dezember 2006, Absatz C.3, die auf der Internetseite <http://www.privacycommission.be/> zur Verfügung steht.

⁶ Gleichzeitig wird die Anwendbarkeit des bundesdeutschen Datenschutzgesetzes auf die EZB durch Artikel 11 des Sitzabkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der EZB ausdrücklich ausgeschlossen.

*Beschwerde Untersuchungen durchführen"*⁷.

21. Die Verordnung 45/2001 hingegen findet keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch SWIFT, das in Belgien ansässig ist und daher nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 95/46/EG belgischem Recht unterliegt, unabhängig davon, wo die Verarbeitung erfolgt. Da die Positionen der EZB und von SWIFT jedoch miteinander zusammenhängen, wird der Europäische Datenschutzbeauftragte in dieser Stellungnahme beiläufig auch die Rolle von SWIFT prüfen. Er wird sich dabei hauptsächlich auf die von SWIFT vorgelegten Fakten sowie auf die Stellungnahmen des belgischen Ständigen Ausschusses für den Schutz des Privatlebens und der Datenschutzgruppe Artikel 29 stützen.
22. Was seine beratende Funktion anbelangt, so ist der Europäische Datenschutzbeauftragte gemäß der Verordnung 45/2001 auch dafür zuständig, alle Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft von sich aus oder im Rahmen einer Konsultation in allen Fragen, die die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen, zu beraten. Im vorliegenden Fall kommt diese beratende Funktion insbesondere bei der Beurteilung der maßgeblichen Rolle zum Tragen, welche die EZB im Rahmen des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) bei der Ausgestaltung der Struktur der Zahlungssysteme der EU spielt.
23. Was die Zusammenarbeit mit den nationalen Datenschutzbehörden anbelangt, so sollte vermerkt werden, dass der Europäische Datenschutzbeauftragte als Mitglied der Datenschutzgruppe Artikel 29 den koordinierten Ansatz, den die Gruppe in dieser Angelegenheit verfolgte, unterstützte und aktiv am Entwurf der Stellungnahme der Gruppe mitwirkte. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Datenschutzgruppe Artikel 29 sich in ihrer Stellungnahme auch speziell mit der Rolle der Zentralbanken befasste.
24. Der Europäische Datenschutzbeauftragte befasst sich in dieser Stellungnahme unter angemessener Berücksichtigung der Stellungnahme des belgischen Ständigen Ausschusses für den Schutz des Privatlebens und der Datenschutzgruppe und auf der Grundlage der von ihm auf eigene Initiative durchgeführten Untersuchung mit der Stellung der Europäischen Zentralbank im Zusammenhang mit den verschiedenen Rollen, die sie gegenüber SWIFT wahrnimmt: als Aufsichtsinstanz, als Nutzerin des SWIFTNet-FIN-service und als politische Entscheidungsträgerin.

3. Sachverhalt

3.1 Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch SWIFT

25. SWIFT ist eine Genossenschaft mit Sitz in Belgien, die im Bereich der Verarbeitung von Finanzmitteilungen tätig ist. Es hat zwei Betriebszentren, eines in Europa und eines in den USA, in denen alle von SWIFT im Rahmen des SWIFTNet FIN-Service verarbeiteten Mitteilungen für die Dauer von 124 Tagen als "Spiegelung" gespeichert werden.
26. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 richtete das US-Finanzministerium zahlreiche Anordnungen (subpoenas) an das Betriebszentrum von SWIFT in den USA. SWIFT widersetzte sich diesen Anordnungen nicht, sondern handelte insgeheim mit dem US-Finanzministerium eine Vereinbarung darüber aus, wie es diesen Anordnungen nachkommen kann. Das US-amerikanische Betriebszentrum von SWIFT übermittelte infolgedessen anhand eines Datenspeicherverfahrens ("black box"), das zunächst eine umfangreiche Datenübermittlung von der SWIFT-Datenbank zu diesem Datenspeicher, der Eigentum US-Finanzministeriums ist, und dann eine gezielte Suche durch das US-Finanzministerium ermöglicht, personenbezogene Daten an das US-Finanzministerium. Weitere Einzelheiten über die Übermittlung personenbezogener Daten an das US-Finanzministerium sind in dem Bericht des belgischen Ständigen Ausschusses für den Schutz des Privatlebens zu finden.

Artikel 11: "*Die EZB unterliegt nicht deutschem Datenschutzrecht*", Abkommen zwischen der Europäischen Zentralbank und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über den Sitz der Europäischen Zentralbank vom 18. September 1998, BGBl. 1998 II S. 2745.

⁷ Die Geschäftsordnung nach Artikel 46 Buchstabe k der Verordnung 45/2001 wird zu gegebener Zeit festgelegt. Sie ist jedoch keine Voraussetzung für die Durchführung einer Untersuchung durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten, sofern die grundlegenden Verfahrensrechte beachtet werden.

3.2 Die Rolle der EZB

3.2.1. Die EZB als Aufsichtsinstanz

27. SWIFT untersteht der genossenschaftlichen Aufsicht durch die Zentralbanken der Zehnergruppe (G10)⁸. Die EZB ist Mitglied dieser Gruppe. Die Aufsicht konzentriert sich vorrangig darauf sicherzustellen, dass SWIFT über wirksame Kontrollen und Verfahren verfügt, um zu vermeiden, dass eine Gefahr für die finanzielle Stabilität und die Solidität der Finanzinfrastrukturen entsteht. Außerdem überprüfen die Aufsichtsinstanzen die Ermittlung und Minderung operativer Risiken durch SWIFT und können auch die rechtlichen Risiken, die Transparenz von Vereinbarungen und die Strategien hinsichtlich des Kundenzugangs überprüfen. Ferner kann die strategische Ausrichtung von SWIFT mit dem Verwaltungsrat und der Führungsebene erörtert werden⁹. Da SWIFT weder ein Finanzinstitut noch ein Zahlungssystem darstellt, haben die Aufsichtsinstanzen im Gegensatz beispielsweise zur Aufsicht von Finanzinstituten begrenzte Zuständigkeiten¹⁰. Das wichtigste Mittel für die Aufsicht von SWIFT ist moralischer Druck; außerdem können die Aufsichtsinstanzen Empfehlungen an SWIFT richten. Es ist jedoch auch klar, dass durch die SWIFT-Aufsicht SWIFT keinerlei Zertifizierung, Billigung oder Genehmigung durch die Zentralbanken erteilt wird.
28. Die SWIFT-Aufsicht ist Teil der Aufgaben der Zentralbanken zur Sicherung der finanziellen Stabilität. In Artikel 38 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank ist eine allgemeine Pflicht zur Geheimhaltung festgelegt: *"Die Mitglieder der Leitungsgremien und des Personals der EZB und der nationalen Zentralbanken dürfen auch nach Beendigung ihres Dienstverhältnisses keine der Geheimhaltungspflicht unterliegenden Informationen weitergeben"*. Diese Geheimhaltungspflicht wurde weiterentwickelt und in Bezug auf die SWIFT-Aufsicht formal festgelegt, als die Belgische Nationalbank eine Vereinbarung ausarbeitete und bilateral mit allen anderen Zentralbanken der G10 unterzeichnete. Die Vereinbarungen zwischen der Belgischen Nationalbank und den Zentralbanken, die bei der SWIFT-Aufsicht zusammenarbeiten, wurden in den Jahren 2004 und 2005 geschlossen¹¹.
29. SWIFT unterrichtete die G10 im Laufe des Jahres 2002 über die Datenübermittlung an die US-Behörden. Die Gruppe war jedoch der Ansicht, dass diese Angelegenheit nicht in den Bereich ihrer Aufsichtsaufgaben fällt. Darüber hinaus legten die EZB und viele Zentralbanken ihre Regelungen zur Geheimhaltungspflicht und – zu einem späteren Zeitpunkt – die Vereinbarungen dahin gehend aus, dass sie es ihnen nicht gestattete, diese Angelegenheit den zuständigen Behörden auf nationaler und auf europäischer Ebene zu melden. Daher befasste sich die EZB als Mitglied der G10 weder mit den Auswirkungen der Datenübermittlungen an die US-Behörden auf den Schutz personenbezogener Daten, noch unterrichtete sie die einschlägigen Behörden oder übte moralischen Druck aus, um

⁸ Die G10 setzt sich zusammen aus der Belgischen Nationalbank, der Bank of Canada, der Deutschen Bundesbank, der Europäischen Zentralbank, der Banque de France, der Banca d'Italia, der Bank of Japan, der Nederlandsche Bank, der Sveriges Riksbank, der Schweizerischen Nationalbank, der Bank of England und dem Federal Reserve System (USA), das durch die Federal Reserve Bank of New York und den Gouverneursrat des Federal Reserve System vertreten wird.

⁹ vgl. Financial Stability Review 2005, S.102, veröffentlicht von der Belgischen Nationalbank, in Englisch auf deren Internetseite www.nbb.be verfügbar

¹⁰ *Ibidem*. In der Financial Stability Review 2005 wird jedoch auch klar dargestellt, dass zwar gegenwärtig keine Zentralbank der G10 über direkte satzungsmäßige Instrumente (wie Sanktionen, Geldbußen oder vorherige förmliche Genehmigung von Änderungen) verfügt, um SWIFT formell Entscheidungen aufzuzwingen, dass sich dies jedoch nie als Nachteil erwiesen hat. Die Überwachungsinstanzen können anhand einer Reihe von Mechanismen Einfluss ausüben, um sicherzustellen, dass SWIFT ihre Empfehlungen berücksichtigt, unter anderem durch die Unterrichtung der SWIFT-Nutzer und ihrer Aufsichtsgremien über Überwachungsbelange in Bezug auf SWIFT.

¹¹ Vgl. Financial Stability Review 2004, S.65, und Financial Stability Review 2005, S. 102, die beide von der Belgischen Nationalbank veröffentlicht wurden. Informationen über die Geheimhaltungspflichten der Zentralbanken im Rahmen der genossenschaftlichen SWIFT-Überwachung wurden auch bei der Anhörung des Europäischen Parlaments am 4. Oktober 2006 über den "Zugriff auf SWIFT-Überweisungsdaten durch die amerikanischen Geheimdienste" bereitgestellt. Siehe insbesondere die Beiträge des Präsidenten der Europäischen Zentralbank Jean-Claude Trichet und des geschäftsführenden Direktors der Belgischen Nationalbank Peter Praet, die auf folgender Internetseite abgerufen werden können: http://www.europarl.europa.eu/hearings/default_en.htm.

SWIFT dazu zu veranlassen.

3.2.2 Die EZB als Nutzer des SWIFTNet-FIN-Service

30. Die EZB betreibt ein Zahlungssystem, das Bestandteil des TARGET-Systems ist. TARGET ist ein EU-weites RTGS-System (Echtzeit-Brutto-Überweisungssystem), das aus den RTGS-Systemen von 16 EU-Mitgliedstaaten und dem Zahlungsmechanismus der EZB besteht; diese sind miteinander verknüpft und bilden eine einheitliche Plattform für die Verarbeitung von Euro-Zahlungen zwischen den Mitgliedstaaten.
31. In diesem Rahmen regelt EZB auch grenzüberschreitende Zahlungsanweisungen zugunsten von Personen, die mit der EZB ein Vertragsverhältnis eingegangen sind (z.B. Begleichung von Rechnungen, Lohn- und Gehaltszahlungen). Diese Zahlungen machen zwar nur einen sehr kleinen Teil der Zahlungsaktivitäten der EZB aus, werden jedoch aufgrund der technischen Struktur des EZB-Systems sowohl für den eingehenden als auch den ausgehenden Zahlungsverkehr über das SWIFT-Netz geleitet.

3.2.3 Die EZB als politische Entscheidungsträgerin

32. Die EZB und die Zentralbanken spielen bei der Gestaltung der europäischen Zahlungsinfrastruktur insbesondere mittels des ESZB und des Eurosystems (Zentralbanksystem des Euro-Währungsgebiets) eine entscheidende Rolle.
33. Nach Artikel 105 Absatz 2 des EG-Vertrags besteht eine der grundlegenden Aufgaben des Europäischen Systems der Zentralbanken darin, das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern. Darüber hinaus können gemäß Artikel 110 des EG-Vertrags und Artikel 22 der Satzung der EZB "die EZB und die nationalen Zentralbanken Einrichtungen zur Verfügung stellen und die EZB kann Verordnungen erlassen, um effiziente und zuverlässige Verrechnungs- und Zahlungssysteme innerhalb der Gemeinschaft und im Verkehr mit dritten Ländern zu gewährleisten".
34. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf das TARGET-System (siehe oben) hinzuweisen, das eines der größten Zahlungssysteme der Welt ist. Das letztendliche Entscheidungsgremium für alle internen und grenzüberschreitenden Aktivitäten von TARGET ist der EZB-Rat. Bei der Ausübung seiner Verwaltungs- und Kontrollfunktionen hinsichtlich des Systems wird der EZB-Rat von einem Ausschuss und einer Untergruppe unterstützt, die sich aus Vertretern der nationalen Zentralbanken zusammensetzt¹². Da SWIFT als Netzwerkdienstebetreiber für den Interlinking-Mechanismus von TARGET ausgewählt wurde, stützt sich die logische und physische technische Plattform für diesen Interlinking-Mechanismus auf das SWIFTNet-FIN-Netz.
35. Aufgrund von Entwicklungen wie der künftigen Erweiterung des Euro-Währungsgebiets baut das Eurosystem derzeit eine zweite Generation, genannt TARGET2, auf. Mit dem neuen System, das Ende 2007 betriebsbereit sein soll, soll die technische Infrastruktur verbessert und konsolidiert werden. Auch in diesem Fall wird TARGET2 den SWIFTNet-FIN-Service für den Austausch von Zahlungsinformationen nutzen.

4. Rechtliche Beurteilung

4.1. SWIFT

36. Was die Stellung von SWIFT angeht, so schließt sich der Europäische Datenschutzbeauftragte auf der Grundlage der von SWIFT bereitgestellten Informationen zum Sachverhalt der rechtlichen Analyse und den Schlussfolgerungen des belgischen Ständigen Ausschusses für den Schutz des Privatlebens - der nach der Richtlinie 95/46 für die Aufsicht der Anwendung der Datenschutzbestimmungen durch die für die Verarbeitung Verantwortlichen in Belgien zuständigen Stelle - und der Datenschutzgruppe Artikel 29 an.
37. Beide Stellungnahmen gelangten insbesondere zu dem Schluss, dass SWIFT als für die Verarbeitung Verantwortlicher zu betrachten ist und dass es als solcher gegen einige Bestimmungen des belgischen

¹² Artikel 7 der Leitlinie der Europäischen Zentralbank vom 30. Dezember 2005 über ein Transeuropäisches Automatisiertes Echtzeit-Brutto-Express-Zahlungsverkehrssystem (TARGET)

Datenschutzgesetzes, mit dem die Richtlinie 95/46/EG umgesetzt wird, verstoßen hat¹³.

4.2. Die EZB

4.2.1. Die EZB als Aufsichtsinstanz von SWIFT

38. Der Europäische Datenschutzbeauftragte räumt ein, dass die G10 bei der genossenschaftlichen Aufsicht von SWIFT eine begrenzte Rolle spielt. Dies hat zur Folge, dass die EZB, wenn sie als Aufsichtsinstanz von SWIFT in der G10 handelt, die Mittel und Zwecke der von SWIFT durchgeführten Verarbeitungsvorgänge nicht bestimmen kann. Daher wird der EZB durch die Beteiligung an der genossenschaftlichen Aufsicht von SWIFT nicht einmal teilweise die Rolle und Verantwortung eines für die Verarbeitung Verantwortlichen gemäß der Definition in den Gemeinschaftsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten übertragen¹⁴.
39. Was allerdings die Reichweite der Rolle als Aufsichtsinstanz anbelangt, so ist der Europäische Datenschutzbeauftragte ebenso wie die Datenschutzgruppe der Ansicht, dass die mangelnde Einhaltung der Datenschutzbestimmungen auch die finanzielle Stabilität des Zahlungssystems aus mindestens zwei Gründen tatsächlich stören kann: Zuerst könnte das Vertrauen der Verbraucher in ihre Banken ernstlich beeinträchtigt werden; sodann könnten die europäischen Datenschutzbehörden wie auch die Justizbehörden veranlasst werden, ihre Durchsetzungsbefugnisse zu nutzen, um die Verarbeitung personenbezogener Daten, die nicht im Einklang mit dem Datenschutzrecht erfolgt, zu sperren.
40. Hinsichtlich der Geheimhaltungspflichten stellt der Europäische Datenschutzbeauftragte fest, dass noch keine speziellen Geheimhaltungsregelungen formell festgelegt waren und für die EZB lediglich die Geheimhaltungsvorschriften galten, die sich aus Artikel 38 der ESZB-Satzung ergeben, als die EZB im Laufe des Jahres 2002 über die Übermittlung personenbezogener Daten durch SWIFT an die US-Behörden informiert wurde.
41. Auf jeden Fall hätte weder die restriktive Auslegung der Aufsichtsrolle der G10 gegenüber SWIFT noch die Geheimhaltungspflicht die Zentralbanken davon abgehalten, moralischen Druck auszuüben und SWIFT zu empfehlen, die Datenschutzbelange angemessen zu berücksichtigen und diese Angelegenheit den zuständigen Behörden auf nationaler und auf EU-Ebene zu übergeben.
42. In diesem Zusammenhang betont der Europäische Datenschutzbeauftragte, dass Geheimhaltungsvorschriften eine unabhängige Untersuchung durch die Datenschutzbehörden, die eines der Grundprinzipien des europäischen Datenschutzrechts darstellt, nicht verhindern sollten. Dies gilt insbesondere, wenn diese Behörden, wie im Falle des Europäischen Datenschutzbeauftragten, ebenfalls durch Geheimhaltungsvorschriften gebunden sind, durch die gewährleistet wäre, dass weitergegebene Informationen vertraulich behandelt und nur für Kontrollzwecke verwendet werden.
43. Die Geheimhaltung im Zusammenhang mit der Datenübermittlung, die SWIFT mehr als vier Jahre lang betrieb, ist bedauerlich und macht es erforderlich, dass sowohl die Frage der Aufsicht von SWIFT als auch die Geheimhaltungsvorschriften geklärt werden. Der Europäische Datenschutzbeauftragte empfiehlt daher der Europäischen Zentralbank, unbeschadet der Zuständigkeiten der einschlägigen nationalen und europäischen Datenschutzbehörden und insofern, als die Missachtung der Datenschutzbestimmungen die finanzielle Stabilität beeinträchtigen kann, – falls nötig in Zusammenarbeit mit anderen Zentralbanken und maßgeblichen Akteuren im Finanzsektor – dringend angemessene Lösungen zu ermitteln und voranzubringen, um im Rahmen der Aufsicht eindeutig für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen zu sorgen, sowie sicherzustellen, dass Geheimhaltungsvorschriften gegebenenfalls eine angemessene und rechtzeitige Unterrichtung der zuständigen Behörden nicht verhindern. Dadurch wäre gewährleistet, dass künftig

¹³ Es ist jedoch hervorzuheben, dass selbst in dem Falle, dass SWIFT als "Datenverarbeiter" betrachtet werden sollte - und daher im vorliegenden Fall die EZB als alleinige für die Verarbeitung Verantwortliche betrachtet werden müsste - immer noch ein Verstoß gegen einschlägige Datenschutzbestimmungen vorliegen würde.

¹⁴ Diese Analyse steht im Einklang mit der Stellungnahme des belgischen Ständigen Ausschusses für den Schutz des Privatlebens, der nach einer sorgfältigen Prüfung der Rolle der Belgischen Nationalbank als führende Aufsichtsinstanz zu folgendem Schluss gelangt: *Aus den vorhergehenden Ausführungen geht hervor, dass die Einhaltung des Datenschutzgesetzes noch nicht als Teil der individuell oder genossenschaftlich ausgeübten Überwachung betrachtet wird* (Absatz D.3 der Stellungnahme).

angemessene Datenschutzvorkehrungen getroffen werden und dass der gegenwärtige Mangel an Transparenz vermieden wird.

4.2.2. Die EZB als Nutzerin des SWIFTNet-FIN-Service

44. Zunächst sollte - wie bereits in den Stellungnahmen des belgischen Ständigen Ausschusses für den Schutz des Privatlebens und der Datenschutzgruppe Artikel 29 festgestellt wurde - hervorgehoben werden, dass die beschränkte Rolle, die die Zentralbanken bei der Aufsicht von SWIFT spielen, nicht ausschließt, dass eine Zentralbank - wie jedes andere Finanzinstitut, das den SWIFTNet-FIN-Service nutzt - als (gemeinsam mit anderen) für die Verarbeitung Verantwortliche betrachtet werden kann, wenn sie als Kunde von SWIFT tätig ist.
45. In Artikel 2 der Verordnung 45/2001 wird der für die Verarbeitung Verantwortliche wie folgt definiert: *"das Organ oder die Einrichtung der Gemeinschaft [...], die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung personenbezogener Daten entscheidet"*. Wie auch andere Finanzinstitute verarbeitet die EZB im Rahmen einiger ihrer Zahlungstransaktionen personenbezogene Daten. Dabei bestimmt die EZB, wie diese Transaktionen auszuführen sind, und kann beschließen, einen Diensteanbieter wie SWIFT in Anspruch zu nehmen. Insbesondere wenn die EZB vertragliche Vereinbarungen mit SWIFT schließt und dessen Politik der Einhaltung der Datenschutzvorschriften akzeptiert, nimmt die EZB die mit dem SWIFT-System verbundenen Risiken vor allem hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten hin. Durch diese Wahl wird mit bestimmt, für welche Zwecke und mit welchen Mitteln personenbezogene Daten zu Personen, die mit der EZB ein Vertragsverhältnis eingegangen sind, im Rahmen der Zahlungstransaktionen verarbeitet werden. In Anbetracht dessen ist der Europäische Datenschutzbeauftragte der Auffassung, dass die EZB nicht nur in Bezug auf ihre eigenen Datenverarbeitungstätigkeiten die für die Verarbeitung Verantwortliche ist, sondern auch hinsichtlich der Datenverarbeitungstätigkeiten von SWIFT eine gewisse Verantwortung trägt. Dies bedeutet, dass die EZB - jedenfalls in einem ausreichend relevanten Maße - gemeinsam mit SWIFT als die für die Verarbeitung Verantwortliche betrachtet wird, wenn sie den SWIFTNet-FIN-Service für die Verarbeitung personenbezogener Daten bei ihren Zahlungstransaktionen nutzt.
46. Als für die Verarbeitung Verantwortliche ist die EZB rechtlich verpflichtet sicherzustellen, dass personenbezogene Daten gemäß den Bestimmungen der Verordnung 45/2001 verarbeitet werden. Insbesondere sollte sie auch im Hinblick auf die durch das SWIFT-Netz ausgeführten Verarbeitungsvorgänge die umfassende Einhaltung unter anderem folgender Grundsätze sicherstellen:
- Zweckbeschränkung: Personenbezogene Daten werden zu dem Zweck verarbeitet, zu dem sie erfasst wurden (in diesem besonderen Falle, der wirtschaftliche Zweck der Ausführung einer Zahlungstransaktion), und nicht für damit unvereinbare Zwecke weiterverwendet, es sei denn es gelten Ausnahmeregelungen, und zwar in den Grenzen und unter den Bedingungen des Artikels 20 der Verordnung 45/2001 und der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.
 - Unterrichtung der betroffenen Person: Der für die Verarbeitung Verantwortliche unterrichtet die betroffene Person über die Verarbeitung seiner Daten, den Zweck und die Funktionsweise der Datenverarbeitung, die Empfänger der personenbezogenen Daten sowie über das Recht der betroffenen Person auf Auskunft, Berichtigung und Löschung.
 - Grenzüberschreitender Datenverkehr: Personenbezogene Daten werden an Empfänger, die nicht Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft sind und die nicht der Richtlinie 95/46/EG unterworfen sind, nur übermittelt, wenn die einschlägigen Bedingungen nach Artikel 9 der Verordnung 45/2001 erfüllt sind. Grenzüberschreitender Datenverkehr kann unter anderem stattfinden, wenn ein angemessenes Schutzniveau in dem Land des Empfängers/ sichergestellt ist, wenn die betroffene Person ihre Zustimmung gegeben hat, wenn die Übermittlung für die Erfüllung eines Vertrags erforderlich ist oder wenn entsprechende Vertragsklauseln ausreichende Garantien bieten.
 - Meldung und unabhängige Aufsicht: Ein für die Verarbeitung Verantwortlicher übermittelt dem behördlichen Datenschutzbeauftragten vollständige Meldungen und stellt die angemessene Einbeziehung des Europäischen Datenschutzbeauftragten sicher.
47. In dem vorliegenden Fall vertraute die EZB den Zusicherungen von SWIFT, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten durch SWIFT - einschließlich der Übermittlung an die USA und die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke von Ermittlungen im Zusammenhang mit Terrorismus - nicht gegen europäisches Datenschutzrecht verstoße. Der belgische Ständige Ausschuss

für den Schutz des Privatlebens und die Datenschutzgruppe Artikel 29 gelangten in ihren Stellungnahmen jedoch zu dem Schluss, dass SWIFT gegen mehrere Bestimmungen des belgischen Datenschutzrechts sowie gegen Grundprinzipien der europäischen und der internationalen Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten verstoßen hat.

48. Als die EZB das SWIFT-Netz für ihre Zahlungsvorgänge nutzte, gefährdete sie somit die personenbezogenen Daten von Personen, die mit ihr in einem Vertragsverhältnis stehen, da sie als für die Verarbeitung Mitverantwortliche nicht sicherstellte, dass die mit diesen Zahlungsvorgängen zusammenhängenden personenbezogenen Daten in völligem Einklang mit der Verordnung 45/2001 verarbeitet werden. Darüber hinaus besteht kein Zweifel daran, dass sich die EZB wie alle anderen Finanzinstitute, die das SWIFT-Netz nutzen, gegenwärtig dieser Verstöße völlig bewusst ist. Der Europäische Datenschutzbeauftragte räumt jedoch auch ein, dass der EZB derzeit keine angemessenen und ohne weiteres zugänglichen Alternativen zur Nutzung des SWIFT-Systems bei Zahlungstransaktionen zur Verfügung stehen und dass die vollständige Einhaltung der Datenschutzbestimmungen durch SWIFT außerhalb der unmittelbaren Kontrolle der EZB liegt und möglicherweise einige Zeit erfordert.
49. Aufgrund dieser Überlegungen fordert der Europäische Datenschutzbeauftragte entsprechend den in Artikel 47 der Verordnung 45/2001 festgelegten Befugnissen die EZB nachdrücklich auf, - falls nötig in Zusammenarbeit mit anderen Zentralbanken und maßgeblichen Akteuren im Finanzsektor - Lösungen zu suchen, um eine vollständige Einhaltung der Datenschutzbestimmungen bei ihren Zahlungsvorgängen sicherzustellen, und so bald wie möglich geeignete Maßnahmen zu ergreifen. In diesem Zusammenhang wäre es keine zufriedenstellende Lösung, sich nur auf die Zustimmung der betroffenen Person zu stützen. Der Europäische Datenschutzbeauftragte fordert die EZB auf, spätestens bis April 2007 einen Bericht über die Maßnahmen bzw. die einstweiligen Maßnahmen auszuarbeiten, die ergriffen werden, um dieser Stellungnahme zu entsprechen. Zusätzlich zu diesem Bericht wird der Europäische Datenschutzbeauftragte unter Berücksichtigung einer etwaigen Koordinierung mit anderen Datenschutzbehörden weitere Maßnahmen auf der Grundlage seiner Befugnisse nach Artikel 47 der Verordnung 45/2001 in Erwägung ziehen.

4.2.3 Die EZB als politische Entscheidungsträgerin

50. Die EZB und die nationalen Zentralbanken spielen eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung der europäischen Zahlungssysteme. Dabei sind sie zur Achtung der Grundrechte verpflichtet, die sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene festgeschrieben sind. Insbesondere der Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten wird nicht nur durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sondern auch durch die Rechtsordnung - häufig durch die Verfassung - der Mitgliedstaaten gewährleistet.
51. Die EZB ist - auch wenn sie als politische Entscheidungsträgerin handelt - durch Artikel 6 EUV gebunden, der wie folgt lautet: "*Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam*".
52. Im Falle der Zahlungssysteme würde eine Missachtung der Datenschutzbestimmungen nicht nur gegen das Grundrecht der EU-Bürger auf Schutz personenbezogener Daten verstoßen, sondern auch europäische Unternehmen der Gefahr aussetzen, dass Daten, die ihre geschäftlichen Transaktionen betreffen, für Wirtschaftsspionage genutzt werden. Auch aus Gründen der Souveränität ist zu verhindern, dass Behörden dritter Staaten Zugang zu Daten über Bürger und Unternehmen in der EU haben, ohne dass die Bedingungen und Schutzbestimmungen eingehalten werden, die vergleichbaren Behörden innerhalb der EU auferlegt würden.
53. Darüber hinaus hebt der Europäische Datenschutzbeauftragte hervor, dass es inakzeptabel wäre, wenn die Struktur der europäischen Zahlungssysteme es weiterhin ermöglichen und erleichtern würde, dass personenbezogene Daten, die eine Euro-Zahlung zwischen Mitgliedstaaten betreffen, unter Verletzung der Datenschutzbestimmungen an Drittstaaten übermittelt werden und - routinemäßig, in großem Umfang und ohne angemessene Garantien - den Behörden dritter Staaten zugänglich gemacht werden. Der Europäische Datenschutzbeauftragte fordert daher die EZB auf, in Zusammenarbeit mit anderen Zentralbanken und Finanzinstituten sicherzustellen, dass die europäischen Zahlungssysteme und insbesondere die TARGET-Systeme in völligem Einklang mit dem europäischen Datenschutzrecht stehen.
54. Aus allgemeinerer Sicht vermerkt der Europäische Datenschutzbeauftragte, dass - wie die Datenschutzgruppe Artikel 29 in ihrer Stellungnahme hervorgehoben hat - auf EU-Ebene und auf

internationaler Ebene ein breites Spektrum von Instrumenten im Bereich der Zahlungssysteme - zur Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus unter Gewährleistung der Achtung der Grundrechte - bereits zur Verfügung steht und umfassend genutzt werden sollte, bevor neue Vereinbarungen auf internationaler Ebene vorgeschlagen werden. Jedenfalls sollten bei der Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus nicht die Standards des Grundrechtsschutzes, die unsere demokratischen Gesellschaften kennzeichnen, umgangen werden.

5. Schlussfolgerungen und Gegenmaßnahmen

Der Europäische Datenschutzbeauftragte fasst seine wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen an die EZB wie folgt zusammen:

- Was die Rolle der EZB als Aufsichtsinstanz von SWIFT anbelangt, so ist der Europäische Datenschutzbeauftragte der Auffassung, dass durch die Beteiligung an der genossenschaftlichen Aufsicht von SWIFT als solche der EZB nicht die Rolle und Verantwortung eines für die Verarbeitung Verantwortlichen übertragen wird. Die Geheimhaltung im Zusammenhang mit der Datenübermittlung, die SWIFT mehr als vier Jahre lang betrieben hat, ist jedoch bedauerlich und macht es erforderlich, dass sowohl die Frage der Aufsicht von SWIFT als auch die Geheimhaltungsvorschriften geklärt werden. Der Europäische Datenschutzbeauftragte empfiehlt daher der Europäischen Zentralbank, unbeschadet der Zuständigkeiten der einschlägigen nationalen und europäischen Datenschutzbehörden und insofern, als die Missachtung der Datenschutzbestimmungen die finanzielle Stabilität beeinträchtigen kann, - falls nötig in Zusammenarbeit mit anderen Zentralbanken und maßgeblichen Akteuren im Finanzsektor - dringend angemessene Lösungen zu ermitteln und voranzubringen, um im Rahmen der Aufsicht eindeutig für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen zu sorgen, sowie sicherzustellen, dass Geheimhaltungsvorschriften gegebenenfalls eine angemessene und rechtzeitige Unterrichtung der zuständigen Behörden nicht verhindern. Dadurch wäre gewährleistet, dass künftig angemessene Datenschutzvorkehrungen getroffen werden und dass der gegenwärtige Mangel an Transparenz vermieden wird.
- Was die Rolle der EZB als Nutzerin des SWIFTNet-FIN-Service anbelangt, so ist der Europäische Datenschutzbeauftragte der Auffassung, dass die EZB gemeinsam mit SWIFT als für die Verarbeitung Verantwortliche zu betrachten ist - jedenfalls in ausreichend relevantem Umfang, wenn sie den SWIFTNet-FIN-Service nutzt, um personenbezogene Daten für ihre Zahlungstransaktionen zu verarbeiten. Als die EZB das SWIFT-Netz für ihre Zahlungsvorgänge nutzte, gefährdete sie die personenbezogenen Daten von Personen, die mit ihr in einem Vertragsverhältnis stehen, da sie als für die Verarbeitung Mitverantwortliche nicht sicherstellte, dass die mit diesen Zahlungsvorgängen zusammenhängenden personenbezogenen Daten in völligem Einklang mit der Verordnung 45/2001 verarbeitet werden. Daher fordert der Europäische Datenschutzbeauftragte entsprechend den in Artikel 47 der Verordnung 45/2001 festgelegten Befugnissen die EZB nachdrücklich auf, - falls nötig in Zusammenarbeit mit anderen Zentralbanken und maßgeblichen Akteuren im Finanzsektor - Lösungen zu suchen, um eine vollständige Einhaltung der Datenschutzbestimmungen bei ihren Zahlungsvorgängen sicherzustellen, und so bald wie möglich geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Er fordert die EZB auf, spätestens bis April 2007 einen Bericht über die Maßnahmen bzw. die einstweiligen Maßnahmen auszuarbeiten, die ergriffen werden, um dieser Stellungnahme zu entsprechen. Zusätzlich zu diesem Bericht wird der Europäische Datenschutzbeauftragte unter Berücksichtigung einer etwaigen Koordinierung mit anderen Datenschutzbehörden weitere Maßnahmen auf der Grundlage seiner Befugnisse nach Artikel 47 der Verordnung 45/2001 in Erwägung ziehen.
- Was die Rolle der EZB als politische Entscheidungsträgerin anbelangt, so betont der Europäische Datenschutzbeauftragte, dass es inakzeptabel wäre, wenn die Struktur der europäischen Zahlungssysteme es weiterhin ermöglichen und erleichtern würde, dass personenbezogene Daten, die eine Euro-Zahlung zwischen Mitgliedstaaten betreffen, unter Verletzung der Datenschutzbestimmungen an Drittstaaten übermittelt werden und - routinemäßig, in großem Umfang und ohne angemessene Garantien - den Behörden dritter Staaten zugänglich gemacht werden. Der Europäische Datenschutzbeauftragte fordert daher die EZB auf, in Zusammenarbeit mit anderen Zentralbanken und Finanzinstituten sicherzustellen, dass die europäischen Zahlungssysteme und insbesondere die TARGET-Systeme in völligem Einklang mit dem europäischen Datenschutzrecht stehen.
- Aus allgemeinerer Sicht vermerkt der Europäische Datenschutzbeauftragte, dass - wie die Datenschutzgruppe Artikel 29 in ihrer Stellungnahme hervorgehoben hat - auf EU-Ebene und auf

internationaler Ebene ein breites Spektrum von Instrumenten im Bereich der Zahlungssysteme - zur Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus unter Gewährleistung der Achtung der Grundrechte - bereits zur Verfügung steht und umfassend genutzt werden sollte, bevor neue Vereinbarungen auf internationaler Ebene vorgeschlagen werden. Jedenfalls sollten bei der Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus nicht die Standards des Grundrechtesschutzes, die unsere demokratischen Gesellschaften kennzeichnen, umgangen werden.

- Der Europäische Datenschutzbeauftragte steht weiterhin zur Verfügung, um die EZB und andere einschlägige Einrichtungen in allen Fragen zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Zahlungssysteme zu beraten.

Geschehen zu Brüssel am 1. Februar 2007

Peter HUSTINX
Europäischer Datenschutzbeauftragter