



ULD - Postfach 71 16 - 24171 Kiel

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss

nur per E-Mail  
innenausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
17(4)336 B

Holstenstraße 98  
24103 Kiel  
Tel.: 0431 988-1200  
Fax: 0431 988-1223  
Ansprechpartner/in:  
Barbara Körffer  
Durchwahl: 988-1216  
Aktenzeichen:  
LD5-74.03/02.017

Kiel, 13. September 2011

## **Entwurf eines Gesetzes über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (BT-Drs. 17/5096)**

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 19. September 2011

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich bedanke mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf.

Bevor ich zu den Regelungen des Gesetzentwurfs im Einzelnen Stellung nehme (2. und 3.) möchte ich zunächst einige grundlegende Fragen zum EU-weiten Austausch personenbezogener Daten beleuchten, die das vorliegende Gesetzgebungsvorhaben aufwirft.

### **1. Europaweiter Datenaustausch nur bei europaweit einheitlichem hohem Datenschutzniveau**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll der Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union umgesetzt werden. Dieser Rahmenbeschluss geht auf eine Initiative der schwedischen Ratspräsidentschaft zurück und basiert auf dem Grundsatz der Verfügbarkeit. Der Grundsatz der Verfügbarkeit wurde vom Europäischen Rat als Leitidee des künftigen Informationsaustauschs zwischen Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten im „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“ (ABl. C 53 vom 3.3.2005) verankert. Er besagt, dass unionsweit Strafverfolgungsbeamte in einem Mitgliedstaat, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben Informationen benötigen, diese aus einem anderen Mitgliedstaat erhalten können und dass die Strafverfolgungsbehörde in dem anderen Mitgliedstaat, die über diese Informationen verfügt, sie unter Berücksichtigung des Erfordernisses in diesem Staat anhängiger Ermittlungen für den erklärten Zweck bereitstellt.

In Umsetzung dieses Grundsatzes sieht der Rahmenbeschluss 2006/960/JI, die so genannte Schwedische Initiative, vor, dass Datenübermittlungen an Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten genauso behandelt werden sollen wie Übermittlungen an Behörden im Inland.

Im Interesse der europäischen Einigung und einer effektiven Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten bei der Verfolgung und Verhütung von Straftaten ist dieser Ansatz richtig und sinnvoll. Doch der weitgehend freie und unbeschränkte Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten setzt voraus, dass in allen Mitgliedstaaten ein gleichwertiger Schutz der personenbezogenen Daten auf hohem Niveau gewährleistet ist. Wenn die Behörden der Mitgliedstaaten nach nationalem Recht in gleicher Weise privilegiert behandelt werden sollen wie inländische Behörden, dann muss gewährleistet sein, dass die ausgetauschten Daten in dem Empfängerstaat einen gleichwertigen Schutz genießen wie bei einem rein innerdeutschen Austausch. Dies folgt nicht nur aus dem deutschen Verfassungsrecht, sondern ein gleichwertiges hohes Datenschutzniveau in der EU ist auch durch Art. 8 der EU-Grundrechtscharta und Art. 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union geboten.

Ein einheitliches hohes Datenschutzniveau innerhalb der EU ist für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nicht erreicht. Ein wesentlicher Schritt hierzu wurde zwar durch die Verabschiedung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden - knapp zwei Jahre nach Verabschiedung der „Schwedischen Initiative“ - vollzogen. Doch reicht dies zur Herstellung eines einheitlichen angemessenen Datenschutzniveaus im Bereich der früheren Dritten Säule nicht aus. Dies liegt nicht nur daran, dass der Rahmenbeschluss über den Datenschutz noch nicht in allen Mitgliedstaaten umgesetzt ist. Insbesondere durch seinen eingeschränkten Anwendungsbereich ist der Rahmenbeschluss nicht geeignet, ein einheitliches Datenschutzniveau in der EU zu schaffen. Er gilt nur für die weitere Verwendung solcher personenbezogenen Daten, die unter den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden. Die rein innerstaatliche Erhebung und Verwendung von personenbezogenen Daten wird durch den Rahmenbeschluss über den Datenschutz nicht geregelt. Dies hat auch Auswirkungen für die vorliegende Umsetzung der „Schwedischen Initiative“. Zwar ist die jeweilige Verwendung der ausgetauschten Daten im Empfängerstaat durch den Rahmenbeschluss über den Datenschutz abgedeckt. Nicht abgedeckt ist aber die erstmalige Erhebung personenbezogener Daten durch eine Strafverfolgungsbehörde. Somit ist nicht gewährleistet, dass die nach dem vorliegenden Gesetzentwurf von deutschen Strafverfolgungsbehörden bei den Mitgliedstaaten erhobenen Daten dort unter gleichwertigen Voraussetzungen erhoben wurden wie sie das deutsche Recht für vergleichbare Daten oder Ermittlungsmaßnahmen vorsieht. Es ist daher durchaus vorstellbar, dass die von deutschen Strafverfolgungsbehörden gespeicherten Daten zukünftig unterschiedlichen Schutzvorkehrungen unterliegen.

Die allgemeinen Datenschutzregelungen der Europäischen Union werden zurzeit durch die Europäische Kommission überarbeitet. Auf der Grundlage des Lissabonner Vertrags soll ein einheitlicher Rechtsrahmen für den Datenschutz in der EU geschaffen werden, der auch die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung einschließen soll (noch offen: Mitteilung der Kommission vom 4.11.2010 zum Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union, KOM(2010) 609 endgültig, S. 15 ff.; konkreter: Reding, Zeitschrift für Datenschutz

1/2011, S. 1 f.). Ob damit die Herstellung eines gleichwertigen angemessenen Mindeststandards gelingt, bleibt abzuwarten.

Wenngleich mir bewusst ist, dass Deutschland durch den Rahmenbeschluss 2006/960/JI zur Umsetzung der überwiegenden im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen verpflichtet ist, halte ich es vor dem Hintergrund des unzulänglichen europäischen Datenschutzniveaus in diesem Bereich sowie der noch nicht absehbaren weiteren Entwicklungen zum künftigen Rechtsrahmen für den Datenschutz in der EU für äußerst problematisch, den europaweiten Austausch personenbezogener Daten durch Strafverfolgungsbehörden zum jetzigen Zeitpunkt praktisch freizugeben. Dieser Schritt ist ohne Gefährdung von Grundrechtspositionen der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger erst nach Herstellung eines einheitlichen angemessenen Mindeststandards für den Schutz personenbezogener Daten in der EU möglich.

## **2. Umsetzung des Rahmenbeschlusses durch den vorliegenden Gesetzentwurf**

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat in einer Entschließung vom 6. und 7. November 2008 auf das fehlende einheitliche hohe Schutzniveau für die nach der „Schwedischen Initiative“ auszutauschenden Daten hingewiesen und für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses normenklare und verhältnismäßige Regelungen gefordert. Die Entschließung füge ich als Anlage bei.

Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI durch den vorliegenden Gesetzentwurf genügt in einigen Punkten nicht den Anforderungen an den Bestimmtheitsgrundsatz. In anderen Punkten wurde der durch den Rahmenbeschluss vorgegebene Spielraum für eine grundrechtsfreundliche Umsetzung nicht ausreichend genutzt.

### **a) Begriff der Strafverfolgungsbehörde eines Mitgliedstaats**

Der Begriff der Strafverfolgungsbehörde eines Mitgliedstaats, an die auf Ersuchen Daten übermittelt werden müssen oder dürfen, ist im vorliegenden Gesetzentwurf nicht hinreichend bestimmt. Da es sich nicht um inländische Strafverfolgungsbehörden handelt, kann der im deutschen Recht gebräuchliche Begriff der Strafverfolgungsbehörde nicht angewandt werden. Dass nicht nur Strafverfolgungsbehörden nach deutschem Rechtsverständnis unter die Regelung fallen, wird in § 92 Abs. 5 IRG-E deutlich, der den Anwendungsbereich der Übermittlungspflichten allein von der Bestimmung der Mitgliedstaaten abhängig macht. Die zuständigen Behörden müssen nach Art. 2 Buchstabe a des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI von den Mitgliedstaaten gegenüber dem Generalsekretariat des Rates angegeben werden. Der Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzentwurfs erschließt sich somit weder aus dem Gesetz, noch aus dem Rahmenbeschluss, sondern erst durch Hinzuziehung der gegenüber dem Generalsekretariat des Rates abgegebenen Erklärungen, die im Übrigen jederzeit geändert werden können. Eine Veröffentlichung dieser Erklärungen ist nicht vorgeschrieben. Eine solche wäre jedoch erforderlich, damit das Gesetz nicht nur für die Normadressaten, sondern insbesondere für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger hinreichend transparent und bestimmt wird.

## **b) Unterschiedliche Regelung der Verweigerungsgründe**

Der Rahmenbeschluss 2006/960/JI führt in Artikel 10 Absatz 1 und 2 unterschiedslos eine Reihe von Gründen auf, aus denen die Bewilligung des Ersuchens verweigert werden kann. In den vorliegenden Regelungen zur Umsetzung werden diese Verweigerungsgründe unterschiedlich behandelt. Während in einigen Fällen die Verweigerung als gebundene Entscheidung zwingend vorgesehen ist und das Fehlen der Verweigerungstatbestände somit zur Zulässigkeitsvoraussetzung der Rechtshilfe erhoben wird, ist in anderen Fällen die Verweigerung in das Ermessen der zuständigen ersuchten Behörde gestellt. Sachliche Gründe für diese Differenzierung sind nicht ohne Weiteres ersichtlich, diese ergeben sich jedenfalls nicht aus dem Rahmenbeschluss. So ist beispielsweise nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, warum die Beeinträchtigung von Sicherheitsinteressen des Bundes und der Länder zwingend zur Verweigerung der Übermittlung führt, hochrangige Rechtsgüter wie Leib, Leben oder Freiheit einer Person demgegenüber nur nach pflichtgemäßem Ermessen geschützt sind. Mit dem Rahmenbeschluss 2006/960/JI (Art. 10 Abs. 1 Buchstabe b) wäre auch eine zwingende Ablehnung des Ersuchens vereinbar, wenn hierdurch Leib, Leben oder Freiheit einer Person gefährdet würde. Ebenso wäre es mit dem Rahmenbeschluss nach dessen Art. 10 Abs. 2 vereinbar, für Bagatelldelicten, die mit einer Freiheitsstrafe unter einem Jahr bedroht sind, generell auf eine Übermittlung zu verzichten. Diese Spielräume sollte der Gesetzgeber nutzen, um insbesondere angesichts des noch nicht hergestellten angemessenen Datenschutzniveaus in der EU die Umsetzung so grundrechtsschonend wie möglich zu gestalten. Soweit der Gesetzgeber den Mitgliedstaaten auch im Bagatelldelictbereich eine Informationsmöglichkeit einräumen will, sollte dies zumindest auf die bei den ersuchten Behörden vorhandenen Daten beschränkt werden.

## **c) Begriff der Zwangsmaßnahme**

Dem Begriff der Zwangsmaßnahme kommt im vorliegenden Gesetzentwurf eine zentrale Rolle zu. Hiervon hängt es ab, ob die ersuchte Stelle Informationen, die bei ihr nicht vorhanden sind, für die Bearbeitung des Ersuchens erheben kann oder die Bewilligung des Ersuchens zurückweisen muss. Der Begriff mag zwar, worauf die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung hinweist, durch Art. 39 Abs. 1 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) im deutschen Recht verwendet werden, doch bleibt festzuhalten, dass es sich hierbei nicht um einen originären Fachbegriff des deutschen Rechts im Zusammenhang mit der Erhebung personenbezogener Daten handelt. Die Bedeutung des Begriffs erschließt sich ausschließlich durch einen Rückgriff auf die Begründung des Regierungsentwurfs. Für eine normenklare Regelung sollte auf die Verwendung des Begriffs der Zwangsmaßnahme im Gesetz gänzlich verzichtet werden. Vielmehr sollte der Gesetzeswortlaut eindeutig beschreiben, welche Maßnahmen zur Erhebung der Informationen zulässig bzw. unzulässig sind.

Der Gegenäußerung der Bundesregierung lässt sich entnehmen, dass bei Datenerhebungen, die keine Zwangsmaßnahmen darstellen, in erster Linie an die Datenerhebung bei Behörden oder nicht öffentlichen Stellen im Wege des automatisierten Abrufs aus Informationssystemen gedacht ist. Diese Maßnahmen liegen schon deshalb nahe, weil sie für Polizeibehörden ohne nennenswerten Aufwand und Zeitverlust zu realisieren sind. Schriftliche Auskunftersuchen an andere Behörden oder nicht öffentliche Stellen dürften innerhalb der

vom Rahmenbeschluss als Regelfrist vorgesehenen Frist in der Regel nicht beantwortet werden.

Vor diesem Hintergrund ist es nahe liegend, die Ermittlungen ohne Zwangsmaßnahmen auf den automatisierten Abruf aus Informationssystemen bzw. Registern zu beschränken. Die bestehenden Informationssysteme und Register sind abschließend bekannt. Sie können im Gesetzentwurf abschließend aufgelistet werden. Alternativ können sie abstrakt beschrieben werden.

#### **d) Spontanübermittlungen**

§ 14a Abs. 3 BKAG-E räumt dem Bundeskriminalamt die Möglichkeit ein, personenbezogene Daten auch ohne Ersuchen an die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zu übermitteln. Entsprechende Regelungen sollen ebenfalls in die anderen mit dem vorliegenden Entwurf zu ändernden Gesetze aufgenommen werden. Hinsichtlich der Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Übermittlung verweisen die Regelungen auf den Straftatenkatalog des Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI über den Europäischen Haftbefehl. Die Regelungstechnik des Verweises auf eine andere Regelung begegnet an sich keinen durchgreifenden Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit der Norm (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13.6.2007, 1 BvR 1550/03, 1 BvR 2357/04, 1 BvR 603/05, Absatz-Nr. 112 zur Unbestimmtheit von Verweisungsketten), jedoch ist fraglich, ob die aus Sicht der übermittelnden Stelle bestehende Gefahrensituation von diesem eindeutig einer Straftat aus dem Katalog zugeordnet werden kann. Schwierigkeiten sind hier in zweifacher Hinsicht zu erwarten. Zum einen steht die etwaige Begehung einer Straftat noch bevor, es kann also in diesem Stadium meist noch nicht mit hinreichender Genauigkeit eingeschätzt werden, wie sich das Geschehen entwickelt und welche Straftatbestände bei ungehindertem Geschehensablauf verwirklicht werden können. Zum anderen resultieren Zuordnungsschwierigkeiten aus der Beschreibung der Straftaten im Katalog des Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI. Die Beschreibung der Straftaten lässt sich teilweise nicht eindeutig den Straftaten im deutschen Recht zuordnen (z.B. „Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“). Bedenken bestehen auch im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Übermittlungsregelung. Durch die Bezugnahme auf den Katalog des Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI soll offenbar eine Schwelle für die Übermittlung personenbezogener Daten festgelegt werden. Hierfür ist der Katalog allerdings nicht durchweg geeignet, da er Straftaten enthält, die im Einzelfall durchaus Bagatelldelikte sein können (z.B. Betrug, evtl. je nach Auslegung auch Fremdenfeindlichkeit oder Nachahmung). Es muss in solchen Fällen zusätzlich auf den Ausschlussgrund des § 27 Abs. 2 Nr. 4 BKAG-E abgestellt werden, nach dem die Datenübermittlung unterbleibt, wenn sie unverhältnismäßig wäre.

Angesichts der möglichen Schwierigkeiten bei der Anwendung der Vorschriften sollten die Voraussetzungen im Gesetz deutlicher geregelt werden. Vorzugswürdig wäre eine Bezugnahme auf Straftaten nach deutschem Recht sowie eine ausdrückliche Regelung der Verhältnismäßigkeit für Spontanübermittlungen.

#### **e) Weitere Verwendung der Daten / Übermittlung an Drittstaaten**

Die weitere Verwendung der personenbezogenen Daten, die deutsche Strafverfolgungsbehörden nach dem Rahmenbeschluss 2006/960/JI von Strafverfolgungsbehörden anderer Mitgliedstaaten erhoben haben, richtet sich nach § 92b IRG-E, § 27a BKAG-E, § 33a BPolG-

E, § 35a ZFdG-E, § 11b ZollVG-E und § 6a Abs. 5 SchwarzArbG-E. Diese Regelungen sehen entsprechend der Regelung des Art. 8 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI grundsätzlich eine enge Zweckbindung der übermittelten Daten vor. Bestimmungen zur Zulässigkeit der Übermittlung an Drittstaaten enthalten sie jedoch nicht. Somit ist für den Zweck, für den die Daten übermittelt worden sind, für die Abwehr einer gegenwärtigen und erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder mit Zustimmung des übermittelnden Staates auch für einen anderen Zweck die Übermittlung in Drittstaaten grundsätzlich zulässig. Hierfür gelten die gleichen Bedingungen wie für im Inland erhobene Daten. Für das Bundeskriminalamt sind dies die Bestimmungen des § 14 BKAG. In der geltenden Fassung dürften diese ausreichend sein, um im Einklang mit dem Rahmenbeschluss 2008/977/JI über den Datenschutz bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit einen angemessenen Schutz vor der Übermittlung der Daten in Drittstaaten zu sichern. Diese Schutzvorkehrungen sollen aber mit dem vorliegenden Gesetzentwurf durch eine vorgesehene Änderung des § 14 Abs. 7 BKAG abgesenkt werden.

Inwieweit die von deutschen Strafverfolgungsbehörden an solche der Mitgliedstaaten übermittelten personenbezogenen Daten dort angemessen geschützt sind, kann auf der Grundlage des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI nicht abschließend beurteilt werden. Der Rahmenbeschluss selbst legt wie oben erläutert, nur die zulässigen Zwecke für die weitere Verwendung fest. Ob und unter welchen Voraussetzungen die übermittelten Daten vom Empfänger an Drittstaaten übermittelt werden dürfen, ist nicht Gegenstand des mit vorliegendem Gesetzentwurf umsetzenden Rahmenbeschlusses, sondern des späteren Rahmenbeschlusses für den Datenschutz bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Hieran verdeutlicht sich das Risiko für den Schutz der ausgetauschten Daten, dass diese Vorgehensweise mit sich bringt. Es ist nicht sichergestellt, dass der zeitlich deutlich später verabschiedete Rahmenbeschluss über den Datenschutz, mit dessen Umsetzung erst ein einheitliches und angemessenes Datenschutzniveau und damit die Voraussetzung für einen weitgehend freien und ungehinderten Datenaustausch in der EU geschaffen werden soll, bereits in allen Mitgliedstaaten umgesetzt ist. Die deutschen Strafverfolgungsbehörden werden durch den vorliegenden Gesetzentwurf somit verpflichtet, personenbezogene Daten zu übermitteln, ohne dass sichergestellt ist, dass in allen Mitgliedstaaten tatsächlich schon ausreichende Vorkehrungen für die Gewährleistung eines angemessenen Datenschutzniveaus getroffen wurden.

#### **f) Keine Aufzeichnungspflicht und Mitteilungspflicht über Löszeitpunkte**

Die geltende Regelung für die Übermittlung personenbezogener Daten in andere Staaten in § 14 Abs. 7 BKAG verpflichtet das Bundeskriminalamt ausdrücklich, die Übermittlung und ihren Anlass aufzuzeichnen sowie dem Empfänger den beim Bundeskriminalamt vorgesehenen Lösungszeitpunkt mitzuteilen.

Entsprechende Bestimmungen fehlen im neuen § 14a BKAG. Da dieser die Übermittlung an Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten der EU speziell und abschließend regelt, scheidet ein ergänzender Rückgriff auf § 14 Abs. 7 BKAG aus. Eine gewisse Dokumentation der Ersuchen und der daraufhin erfolgten Übermittlung ist zwar durch die Verwendung des im Anhang zum Rahmenbeschluss 2006/960/JI vorgesehenen Formblatts gewährleistet. Doch gilt dies zum einen nicht für Spontanübermittlungen. Zum anderen regelt der vorliegende Entwurf auch im Fall des Ersuchens nur den Inhalt des Ersuchens, nicht aber dessen

Dokumentation und erst recht nicht die Dokumentation der tatsächlich erfolgenden Übermittlung bei der ersuchten Stelle.

### **3. Überschießende Regelung im Gesetzentwurf**

#### **a) Angemessenes Datenschutzniveau im Drittstaat nach § 14 Abs. 7 BKAG-E**

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht eine Änderung der Regelung über die Übermittlung personenbezogener Daten in Drittstaaten vor, die inhaltlich eine Absenkung des bestehenden Datenschutzniveaus bedeutet. Für diese Änderung gibt es keinen zwingenden Bedarf, denn sie dient nicht der Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI.

Nach der geltenden Regelung hat eine Übermittlung in Drittstaaten zu unterbleiben, wenn durch sie schutzwürdige Interessen der Betroffenen beeinträchtigt würden, insbesondere wenn im Empfängerland ein angemessener Datenschutzstandard nicht gewährleistet ist. Infolge der Neuregelung soll eine Übermittlung dagegen nur unterbleiben, wenn die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen an dem Ausschluss der Übermittlung überwiegen. Zu diesen schutzwürdigen Interessen kann unter anderem der Umstand gehören, dass im Empfängerstaat ein angemessenes Datenschutzniveau nicht gewährleistet ist. Während nach dem geltenden Recht das Fehlen eines angemessenen Datenschutzniveaus im Empfängerstaat zwingend zur Unzulässigkeit der Datenübermittlung führt, wird das Datenschutzniveau im Empfängerstaat nach der beabsichtigten Neuregelung zum Abwägungsposten. Sein Fehlen kann durch andere überwiegende Umstände in der Abwägung ausgeglichen werden. Dies hat zur Folge, dass die Übermittlung trotz des Fehlens eines angemessenen Datenschutzniveaus im Empfängerstaat zulässig sein kann, wenn hinreichend gewichtige Gründe die Übermittlung gebieten und das schutzwürdige Interesse des Betroffenen überwiegen. Zwar ist die Möglichkeit, das Fehlen eines angemessenen Datenschutzniveaus durch gewichtige Gründe zu überwinden, im allgemeinen Datenschutzrecht grundsätzlich vorgesehen (vgl. § 4c Abs. 1 BDSG, Art. 13 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI), doch unterscheiden sich die genannten Regelungen erheblich von der vorliegenden. In den anderen Regelungen werden die Gründe, die das Fehlen eines angemessenen Datenschutzniveaus überwinden können, ausdrücklich und abschließend vom Gesetzgeber bestimmt.

Im Übrigen ist schwer vorstellbar, wie ein Empfängerstaat oder eine zwischen- oder überstaatliche Behörde - wie im vorliegenden Entwurf vorgesehen - im Einzelfall ein angemessenes Datenschutzniveau garantieren kann. Es ist davon ausgehen, dass die empfangenden staatlichen Stellen an die Gesetze ihres Staates gebunden ist. Soweit diese für den der Übermittlung zugrunde liegenden Fall kein angemessenes Datenschutzniveau gewährleisten, ist nicht nachvollziehbar, wie der Empfängerstaat im Einzelfall Garantien geben kann, die unter Umständen ausdrücklich von diesen Gesetzen abweichen müssen. Pflichtenkollisionen zwischen dem geltenden Recht des Empfängerstaats und den gegenüber dem Bundeskriminalamt erklärten Garantien sind absehbar.

Angesichts dessen sowie des Umstands, dass die Änderung nicht im Zusammenhang zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI steht, sollte auf die Änderung gänzlich verzichtet werden.

## **b) Aufhebung der Befristung von Ausschreibungen über vermisste Personen**

Nach geltendem Recht sind Ausschreibungen des Bundeskriminalamts über vermisste Personen, die von zuständigen Behörden ausländischer Staaten veranlasst werden, auf höchstens ein Jahr zu befristen. Das Bundeskriminalamt ist verpflichtet, die Ausschreibung nach sechs Monaten zu überprüfen. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Befristung für Ausschreibungen und die Prüfpflicht gestrichen werden. Diese Regelung ist aus datenschutzrechtlicher Sicht nur dann unbedenklich, wenn rechtlich und tatsächlich sichergestellt ist, dass dem Bundeskriminalamt alle Tatsachen, die zu einer Löschung der Ausschreibung führen müssen (z.B. das Wiederauftauchen der vermissten Person), bekannt werden. Ob dies gewährleistet ist, kann auf der Grundlage des BKAG nicht beurteilt werden. Dies enthält keine entsprechende Nachberichtspflicht für die ersuchenden Staaten und auch keine Regelung für das Bundeskriminalamt, die ersuchenden Stellen zur Mitteilung von Änderungen zu verpflichten. Sofern der Eingang solcher Mitteilungen nicht gewährleistet ist, ist die geltende turnusmäßige Pflicht des Bundeskriminalamts, die Voraussetzungen der Ausschreibung von Amts wegen zu prüfen, weiterhin erforderlich, um eine nicht erforderliche Speicherung von personenbezogenen Daten und etwaig damit verbundener Nachteile für die betroffene Person zu vermeiden.

Mit freundlichen Grüßen

Barbara Körffer



**Entschließung**  
**der 76. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder**  
**am 6. und 7. November 2008 in Bonn**

**Besserer Datenschutz bei der Umsetzung der „Schwedischen Initiative“ zur**  
**Vereinfachung des polizeilichen Datenaustausches zwischen den EU-**  
**Mitgliedstaaten geboten**

Der Rahmenbeschluss des Rates zur Vereinfachung des Informationsaustausches zwischen den Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten (sog. „Schwedische Initiative“) vom 18.12.2006 verpflichtet diese, an die grenzüberschreitende Übermittlung personenbezogener Daten innerhalb der EU keine höheren Anforderungen zu stellen, als auf nationaler Ebene für den Datenaustausch zwischen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden gelten. Seine Umsetzung wird zu einem deutlichen Anstieg und zur Beschleunigung des Informationsaustausches und damit zu einer weiteren Intensivierung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auf EU-Ebene führen. Das erstrebte Ziel, nämlich die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts setzt aber auch voraus, dass in den Mitgliedstaaten ein möglichst gleichwertiger Datenschutz auf hohem Niveau besteht. Dies ist bislang nicht erfüllt. Es besteht nach wie vor der aus datenschutzrechtlicher Sicht unhaltbare Zustand, dass die auf EU-Ebene ausgetauschten polizeilichen Informationen in den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlichen Datenschutzregelungen hinsichtlich ihrer Verwendung unterworfen sind. Zudem gelten keine einheitlichen Rechte auf Auskunft, Berichtigung und Löschung der Datenverarbeitung für die Betroffenen in den Empfängerstaaten.

Vor diesem Hintergrund fordern die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder den Gesetzgeber auf, den bei der innerstaatlichen Umsetzung der „Schwedischen Initiative“ verbleibenden Spielraum zu nutzen und die Befugnisse zum Informationsaustausch mit den Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten für die nationalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden normenklar und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gesetzlich zu regeln. Dazu zählen insbesondere:

- Ausschluss der gesonderten Erhebung der angefragten Daten durch die Strafverfolgungsbehörden allein um diese zu übermitteln.
- Eindeutige inhaltliche Anforderungen, die an ein Ersuchen um Datenübermittlung zu stellen sind, um Überschussinformationen zu vermeiden,
- Regelung enger Voraussetzungen für sog. Spontanübermittlungen, um für den Empfänger nutzlose und damit nicht erforderliche Übermittlungen auszuschließen,
- Nutzung des Spielraums bei der Ausgestaltung der Verweigerungsgründe, um unverhältnismäßige Datenübermittlungen zu verhindern,
- normenklare Abgrenzung der Befugnis zur Übermittlung von Daten zu präventiven Zwecken gegenüber der justiziellen Rechtshilfe,
- vollständige Umsetzung der Datenschutzbestimmungen in Art. 8 des Rahmenbeschlusses und begrenzende Regelungen zur Weiterübermittlung an Drittstaaten,
- normenklare Bestimmung welche Behörden als zuständige Strafverfolgungsbehörden im Sinne des Rahmenbeschlusses gelten und welche Informationen nur durch Ergreifen von Zwangsmaßnahmen im Sinne des Rahmenbeschlusses verfügbar sind,
- normenklare Bestimmung, welche Informationen nicht vom Rahmenbeschluss erfasst werden, weil sie für die Strafverfolgungsbehörden nur durch das Ergreifen von Zwangsmaßnahmen verfügbar sind.