



**Deutscher Bundestag**

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

17(4)336 E

**Priv.-Doz. Dr. José Martínez**

Wissenschaftlicher Referent

Institut für Völkerrecht und Europa-  
recht

Platz der Göttinger Sieben 5

D-37073 Göttingen

Tel.: 0551/39-7415

Fax: 0551/39-2196

e-mail: [jmartin@gwdg.de](mailto:jmartin@gwdg.de)

Göttingen, den 13.9. 2011

**Stellungnahme zur öffentlichen mündlichen Anhörung  
zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Vereinfachung des Austausches  
von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mit-  
gliedstaaten der Europäischen Union  
BT-Drucksache 17/5096**

**I. Unionsrechtliche Vorgaben**

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung setzt den „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“, die sog. Schwedische Initiative (ABl. 2006 L 386/89, im Folgenden Rahmenbeschluss) um. Gegenstand des Entwurfs und des Rahmenbeschlusses ist die Informationshilfe im Rahmen der Strafverfolgung. Der Rahmenbeschluss beruht auf der Kompetenz der Europäischen Union nach Art. 82 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b AEUV, „die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden oder entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Strafverfolgung sowie des Vollzugs und der Vollstreckung von Entscheidungen zu erleichtern“. Auch wenn der Rahmenbeschluss als Rechtsform der EU weggefallen ist, gelten die bereits beschlossenen Rahmenbeschlüsse weiter. Rahmenbeschlüsse bedürfen einer mitgliedstaatlichen Umsetzung, bei der – vergleichbar zur Richtlinie – der Rahmenbeschluss für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist. Die Mitgliedstaaten verfügen jedoch über einen Gestaltungsspielraum, wie und in welcher Form sie das Ziel eines Rahmenbeschlusses erreichen wollen.

Der Rahmenbeschluss setzt materiell den Grundsatz der Verfügbarkeit und der Gleichbehandlung in Recht um, der seit dem Haager Programm die Informationshilfe in der Europäischen Union prägt. Danach sollen Informationen, über die Behörden eines Mitgliedstaates verfügen,

den Behörden anderer Mitgliedstaaten, die die Informationen zu Strafverfolgungszwecken benötigen, unter denselben Voraussetzungen zur Verfügung gestellt werden wie innerstaatlichen Behörden.

## **II. Schwerpunkt der Regelung: Vereinfachung des Informationsaustausches**

Der Schwerpunkt der Regelung liegt somit in der Vereinfachung des Informationsaustausches und nicht in der Erweiterung von Eingriffsbefugnissen. Das dem Rahmenbeschluss zugrundeliegende Prinzip der Gleichbehandlung verpflichtet die Bundesrepublik, die grenzüberschreitende Datenübermittlung wie einen innerstaatlichen Vorgang zu behandeln. Somit beschränkt sich die unionsrechtliche Verpflichtung nach dem Rahmenbeschluss darauf, Informationen nach Maßgabe des nationalen Rechts und ihrer jeweiligen Zuständigkeit auszutauschen. Der Gesetzentwurf schafft daher weitestgehend keine neuen Zuständigkeiten, insbesondere keine neuen Zugriffs- und Weitergaberechte. Jedoch werden bestehende Befugnisse erweitert. So sind bislang nach § 14 Abs. 1 BKAG unzulässige Datenübermittlungen aufgrund einer zu geringen Straftatenschwelle zukünftig zulässig (§ 14a BKAG-E).

Soweit bereits heute eine Behörde für die innerstaatliche Datenübermittlung zuständig ist, kann sie künftig auch im EU-Ausland entsprechende Datenübermittlungen vornehmen. Dabei wird aber die Kompetenzverteilung zwischen Justiz- und Polizeibehörden durch den Rahmenbeschluss sowie dem Gesetzentwurf nicht modifiziert.

Der Rahmenbeschluss verlangt hingegen die Anpassung von Form- und Verfahrensvorschriften. Hier sind vor allem die zeitlichen Vorgaben zu nennen, die Bestimmung von Anlaufstellen sowie die spontane Datenübermittlung (ohne vorheriges Ersuchen), soweit Informationen zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten dienen könnten.

Im Folgenden will ich zu den Problemkreisen eingehen, die verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sind. Maßstab der folgenden Prüfung ist im Wesentlichen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Es handelt sich hierbei um drei Problemkreise:

1. Grundrechtskonforme Ausübung des legislativen Gestaltungspielraums
2. Die Bestimmtheit/die Bestimmbarkeit der Regelungen
3. Gewährleistung eines grundrechtsgemäßen Datenschutzstandards

## **III. Grundrechtskonforme Ausübung des legislativen Gestaltungspielraums**

Der Rahmenbeschluss beruht auf europäischem Recht und kann daher grundsätzlich im Lichte der ständigen Rechtsprechung des BVerfG nur in beschränktem Umfang am Grundgesetz gemessen werden. Nur soweit ein vergleichbarer Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene nicht gewährleistet ist, lebt die eingriffsbegrenzende Funktion der deutschen Grundrechte

wieder auf. Darüber hinausgehend ist jedoch bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses der Gesetzgeber verpflichtet, den bestehenden Gestaltungsspielraum grundrechtssichernd auszuschöpfen. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung zum Europäischen Haftbefehl betont, daß auch die Anerkennung einer Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers diesen nicht davon befreit, „auf die zum Schutz der betroffenen Grundrechte gebotene Ausschöpfung dieses Rahmens insoweit zu verzichten“ (BVerfGE, 2 BvR 2236/04 vom 18.7.2005, Absatz-Nr. 96).

Der Rahmenbeschluss ist jedoch sehr eng gefaßt und überläßt damit den mitgliedstaatlichen Gesetzgebern kaum Gestaltungsspielräume. Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält gleichwohl weitere Regelungen, die nicht zwingend vom Rahmenbeschluss vorgegeben sind. Dazu gehört zum einen die Regelung in § 17 Abs. 7 BKAG sowie die Regelung in § 478 Abs. 3 StPO. Diese Regelungen unterliegen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

### **1. § 17 Abs. 7 Satz 7 BKAG-E**

Die Neuregelung in § 14 Abs. 7 Satz 7 BKAG ist nicht durch den Rahmenbeschluss vorgegeben. Sie modifiziert den bisherigen Verweigerungsgrund für die Datenübermittlung und berücksichtigt dabei in ausreichendem Umfang die deutschen Grundrechte.

Nach der derzeit geltenden Regelung unterbleibt die Datenübermittlung, „wenn durch sie schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt würde, insbesondere wenn im Empfängerland ein angemessener Datenschutzstandard nicht gewährleistet ist“. Die Neuregelung ermöglicht dem BKA die Versagung der Datenübermittlung nur, wenn die schutzwürdigen Interessen überwiegen. Zu diesen Interessen zählt das Fehlen eines angemessenen Datenschutzniveaus im Empfängerstaat.

Der Gesetzgeber begründet somit eine Ausnahme zum bisherigen strikten Verbot. Diese Ausnahme hat aber im Ergebnis keine Verringerung des Grundrechtsstandards zur Folge. Denn zum einen handelt es sich um einen zwingenden Versagungsgrund. Das BKA muß die Datenübermittlung unterlassen, wenn der Grundrechtsschutz des Betroffenen das öffentliche Interesse an der Datenübermittlung überwiegt. Überwiegt hingegen das öffentliche Interesse das datenschutzrechtliche Interesse des einzelnen an einem angemessenen Datenschutzstandard, kann das BKA nicht die Daten ungesichert übermitteln. Vielmehr muß es nach § 14 Abs. 7 S.9 BKAG-E im Einzelfall veranlassen, daß der Empfängerstaat den Schutz der übermittelten Daten garantiert.

Diese Garantieerklärung ist verfassungsgemäß und verstößt nicht gegen die Schutzpflicht des Staates auf Gewährleistung eines ausnahmslosen, abstrakt-generellen Grundrechtsschutzes. In vergleichbarer Weise regelt § 8 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1994 (BGBl. I S. 1537), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 18. Oktober 2010 (BGBl. I S. 1408) geändert worden ist: „Ist die Tat nach dem Recht des ersuchenden Staates mit der Todesstrafe bedroht, so ist die Auslieferung nur zulässig, wenn der ersuchende Staat zusichert, daß die Todesstrafe nicht verhängt oder nicht vollstreckt werden wird“. Wie im Fall der Datenübermittlung können

somit im Einzelfall Garantieerklärungen bzw. Zusicherungen für den Fall einer Auslieferung in ein Land vereinbart werden, in dem einem Betroffenen bei einer Verurteilung die Todesstrafe droht. Diese Regelung konkretisiert die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR, 20.02.2007 - 35865/03 ), der 2007 in einer Entscheidung ausführt:

*„Ist die Straftat, derentwegen um Auslieferung ersucht wird, nach dem Recht des ersuchenden Staates mit der Todesstrafe bedroht und ist diese für eine solche Tat nach dem Recht des ersuchten Staates nicht zulässig, so kann die Auslieferung abgelehnt werden, sofern nicht der ersuchende Staat eine vom ersuchten Staat als ausreichend erachtete Zusicherung gibt, dass die Todesstrafe nicht verhängt oder, falls sie verhängt wird, nicht vollstreckt werden wird.“*

Ob eine Zusicherung als ausreichend erachtet werden kann, unterliegt der gerichtlichen Überprüfung durch die staatlichen Gerichte (EGMR, 16.10.2006 - 1101/04). Dabei hat das Gericht im jeweiligen Fall konkret die Zuverlässigkeit der Zusicherung festzustellen und sich dabei auf Berichte des Auswärtigen Amtes sowie Berichte von NGOs zu stützen.

## **2. § 481 Abs. 3 StPO-E**

Auch mit der Neuregelung des § 481 Abs. 3 StPO-E berücksichtigt der Entwurf in ausreichendem Umfang das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Nach § 478 Abs. 3 StPO soll die Behörde, wenn sie Zweifel hat, ob eine Verwendung personenbezogener Daten zulässig ist, die Frage der Staatsanwaltschaft vorzulegen. Die Staatsanwaltschaft entscheidet über die Erteilung von Auskünften und die Akteneinsicht im vorbereitenden Verfahren und nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens. Auch nach Erhebung der öffentlichen Klage ist die Staatsanwaltschaft befugt, Auskünfte zu erteilen. Dadurch bewahrt die Staatsanwaltschaft ihre Stellung als Herrin des Verfahrens.

Eine Ausnahme dieses Grundsatzes bildet nach derzeitigem Recht die Regelung in § 478 Abs. 3 StPO, wonach die Übermittlung personenbezogener Daten zwischen Behörden des Polizeidienstes oder eine entsprechende Akteneinsicht ohne eine Entscheidung der Staatsanwaltschaft nach Satz 1 zulässig ist. Diese vorherige Zustimmung wird als nicht erforderlich erachtet, weil im fortlaufenden Verfahren eine Überprüfung der Datenübermittlung stattfindet. Durch die Neuregelung in § 481 Abs. 3 StPO-E wird die Polizeibehörde verpflichtet, bei der Übertragung von Daten zwischen Polizeibehörden die Staatsanwaltschaft um Entscheidung zu ersuchen, wenn Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung bestehen. Als innerstaatliche Regelung gilt sie als Folge des Gleichbehandlungsgrundsatzes auch für die Datenübermittlung ins EU-Ausland. Hierdurch kann künftig zum einen die Stellung der Staatsanwaltschaft als Herrin des Verfahrens besser geschützt werden. Durch die Zwischenschaltung einer zusätzlichen Kontrollinstanz wird zum anderen auch der Schutz der persönlichen Daten des Bürgers verstärkt.

#### **IV. Die Bestimmtheit/Bestimmbarkeit der Regelungen**

Die Grundrechtsrelevanz des vorliegenden Gesetzesentwurfs erfordert, daß die Eingriffsermächtigungen ausreichend bestimmt sind. Der Bestimmtheitsgrundsatz folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip und gebietet rechtsstaatliche Klarheit und Bestimmtheit von Normen. Die Rechtslage muss für den Bürger erkennbar sein, damit er sein Verhalten danach einrichten kann. Ausreichend ist jedoch eine Bestimmbarkeit der Tatbestandsvoraussetzungen. Entscheidend ist dabei, ob sich mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden ein hinreichend klarer Inhalt der Norm ermitteln lässt.

##### **1. Begriff Behörde**

Der Gesetzgeber überläßt die Bestimmung der zuständigen Stellen den jeweiligen Mitgliedsstaaten. Es handelt sich hierbei um eine zwingende Vorgabe des Rahmenbeschlusses. Es liegt in der Rechtsnatur der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, diese Bestimmung dem jeweiligen Kooperationsstaat zu überlassen. Eine inhaltliche Überprüfung der Bestimmung der Strafverfolgungsbehörden ist nicht vorgesehen. Jedoch sieht Art.2 a) des Rahmenbeschlusses eine Begrenzung des Begriffs der Strafverfolgungsbehörde vor. Danach fallen Behörden oder Stellen, die sich speziell mit Fragen der nationalen Sicherheit befassen, nicht unter den Begriff der Strafverfolgungsbehörden. Dadurch sind nachrichtendienstliche Behörden vom Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses ausgeschlossen.

Des weiteren muß das Ersuchen nach Datenübermittlung gemäß § 92 Abs. 1 des Änderungsentwurfs zum Gesetz über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (RIG-E) den Zweck nennen, zu dem die Daten erhoben werden. Dadurch kann die Behörde überprüfen, ob die ausländische Stelle ausreichend die repressiven oder polizeipräventiven Gründe ausreichend dargelegt hat.

##### **2. Begriff Zwangsmaßnahme**

§ 92 Abs. 3 Nr. 2 RIG-E, § 27 Abs. 2 Nr. 3 BKAG-E, § 33 Abs. 3a Nr. 3 BPolG-E verpflichten die Behörden, die grenzüberschreitende Übermittlung von personenbezogenen Daten zu verweigern, wenn, „die zu übermittelnde Daten bei der ersuchten Behörde nicht vorhanden sind und nur durch das Ergreifen von Zwangsmaßnahmen erlangt werden können.

Dieser Verweigerungsgrund setzt die Vorgabe nach Art. 1 Rahmenbeschluss um, der zwischen „vorhandenen Daten“ und „verfügbaren Daten“ differenziert. Danach sind vorhandene Daten solche der Strafverfolgungsbehörden insgesamt (vgl. Art. 2d Ziffer i Rahmenbeschluss). Verfügbare Daten sind Daten, die demgegenüber bei anderen Behörden oder privaten Stellen vorhanden und für die Strafverfolgungsbehörden ohne das Ergreifen von Zwangsmaßnahmen verfügbar sind (vgl. Art. 2d Ziffer ii Rahmenbeschluss).

Soweit also Daten in polizeieigenen Dateien (z.B. die INPOL-Dateien) bei den Strafverfolgungsbehörden „vorhanden“ sind, müssen sie nicht mehr „durch das Ergreifen von Zwangsmaßnahmen erlangt werden“. Somit verhindert dieser Verweigerungsgrund nicht einen Datenabgleich nach § 98c StPO, § 28 BKAG und § 34 BPolG, um die hierdurch zusammengestellten Daten an das europäische Ausland zu übermitteln.

Der Verweigerungsgrund greift hingegen bei „verfügbaren Daten“. Hier ist zu prüfen, ob diese Daten, über die die Strafverfolgungsbehörden nicht verfügen, ohne das Ergreifen von Zwangsmaßnahmen erlangt werden können.

Der Begriff der Zwangsmaßnahme ist legal in der deutschen oder europäischen Rechtsordnung nicht definiert (vgl. Art. 39 Absatz 1 des Schengener Durchführungsübereinkommens). Die Auslegung des Begriffs muß sich am Sinn und Zweck der Regelung orientieren. Der Rahmenbeschluss dient nicht der Gewinnung neuer Datenbestände des Bürgers, sondern der erleichterten Übermittlung bestehender Daten. Der Staat soll damit nicht unmittelbar oder mittelbar ermächtigt werden, ausschließlich aufgrund eines grenzüberschreitenden Ersuchens personenbezogene Daten zu erlangen und hierzu in die Freiheitssphäre des Bürgers eingreifen. Daten werden daher durch Zwangsmaßnahme nur dann erlangt, wenn die Datenerlangung der erstmaligen Erhebung der Daten dient und damit auf den hierzu vorgesehenen spezifischen Ermächtigungsgrundlage der Strafprozessordnung bzw. des Polizeirechts beruht. Der Austausch von bereits in staatlicher Hand befindlichen, rechtmäßig erworbenen Daten ist zwar auch grundrechtsrelevant, jedoch ist der Begriff des Grundrechtseingriff nicht notwendig mit dem der Zwangsmaßnahme gleichzusetzen. Denn der Staat überwindet bei der zwischenbehördlichen Datenübermittlung nicht nochmals den Willen des Bürgers.

Eine deutlichere Bestimmung des Begriffs Zwangsmaßnahmen ist damit verfassungsrechtlich nicht geboten. Eine derartige Konkretisierung würde im übrigen auch auf kompetenzrechtliche Grenzen stoßen, da hier polizeirechtliche Befugnisnormen der Länder vom Bundesgesetzgeber in die Definition integriert werden müßten.

### **3. Begriff Straftat**

Gegenstand der Spontanübermittlung nach § 14a Abs. 3 BKAG-E sind nur die Daten, die für die Verhütung und Verfolgung von Straftaten im Sinne des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl erforderlich sind. Es handelt sich hierbei um enumerativ aufgelistete Straftaten, die von erheblicher Schwere sind. Durch den Verknüpfung der Spontanübermittlung mit den innerstaatlichen Vorgaben zur Zulässigkeit nach § 14a Abs. 3 S.2 BKAG-E wird eine ausreichende Begrenzung vorgenommen.

### **V. Gewährleistung eines grundrechtsgemäßen Datenschutzstandards**

Durch die Erleichterung der grenzüberschreitenden Datenübermittlung zwischen Strafverfolgungs- und Polizeibehörden ist eine verstärkte Übermittlung in Deutschland erhobener Daten in andere europäische EU-Mitgliedstaaten zu erwarten. Eine derartige grundrechtsrelevante Kooperation staatlicher Behörden in der EU ist nach Art.23 Abs.1 GG nur zulässig, wenn ein vergleichbarer Grundrechtsstandard in den Empfängerstaaten gewährleistet ist. Dieser Standard ist zwar nicht gegeben. Die Behörden verfügen aber über ausreichende Instrumente, um den geringeren Datenschutzstandard in anderen EU-Mitgliedstaaten zu kompensieren.

## **1. Kein einheitlicher Datenschutzstandard in den EU-Mitgliedstaaten**

Derzeit besteht kein einheitlicher Datenschutzstandard in den EU-Mitgliedstaaten. So geht der europäische Gesetzgeber ausdrücklich davon aus, daß geltenden Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene derzeit nicht ausreichen, um die betreffenden Informationen so zu schützen, „dass die Grundrechte der betroffenen Personen in vollem Umfang gewahrt bleiben“ (Begründungserwägung Nr. 5 Rahmenbeschluss 2008/977/JI vom 27. November 2008, ABl. 2008 L 350/60). Aus diesem Grunde hat er im Jahre 2008 den Rahmenbeschluss 2008/977/JI vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, erlassen. Dieser Rahmenbeschluss enthält Regelungen von zentraler Bedeutung für die Gewährleistung eines dem deutschen Datenschutz vergleichbaren europäischen Standards. Dazu zählt Art. 3 (Grundsatz der Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit und der Zweckbindung), Art. 4 (Anspruch auf Berichtigung, Löschung und Sperrung), Art. 11 (Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten, die von einem anderen Mitgliedstaat übermittelt oder bereitgestellt wurden), Art. 13 (Weiterleitung an die zuständigen Behörden in Drittstaaten oder an internationale Einrichtungen), Art. 16 (Information der betroffenen Person), Art. 17 (Recht auf Auskunft) sowie Art. 20 (Rechtsbehelfe).

Der Rahmenbeschluss ist jedoch bis heute nicht ins deutsche Recht umgesetzt worden. Dieses Defizit kann zwar nicht durch den Rückgriff auf andere Bestimmungen zum Datenschutz kompensiert werden. So hat die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten, die für die Ausübung von Tätigkeiten erfolgt (hier insbesondere die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung, die Sicherheit des Staates und die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich).

Die Europäische Union sowie die Mitgliedstaaten sind aber, soweit sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln, an das Grundrecht des Datenschutz gebunden, das in Art. 16 AEUV geregelt ist (Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 5. Auflage 2010, Art. 16 AEUV, Rn. 2; Kingreen, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der EU, 3. Auflage 2007, Art. 286 EGV, Rn. 29; Hatje, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage 2009, Art. 286 EGV, Rn. 6)., Dies folgt aus Art. 16 AEUV, der gewährleistet, dass der Datenschutz bei sämtlichen in den EU-Verträgen erfassten Bereichen und Politiken gilt. (Zerdick, in: Lenz/Borchardt(Hrsg.), EU-Verträge, 5. Auflage 2010, Art. 16 AEUV, Rn. 7).

Art. 16 AEUV lautet:

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

*(2) Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Vorschriften über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Ausübung von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, und über den freien Datenverkehr. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von unabhängigen Behörden überwacht. (...)“* Art. 8 der Charta regelt parallel zu Art. 16 AEUV den Schutz personenbezogener Daten (Kotzur, in: Gei-

ger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 5. Auflage 2010, Art. 16 AEUV, Rn. 2; Hatje, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage 2009, Art. 286 EGV, Rn. 6).

Die Mitgliedstaaten sind somit an das Unionsgrundrecht auf Datenschutz bei der legislativen Umsetzung von Rahmenbeschlüssen gebunden (Kingreen, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der EU, 2007, Art. 51 GRCh, Rn. 8; Rohleder, Grundrechtsschutz im europäischen Mehrebenen-System, 2009, S. 390). Darüber hinaus reicht es nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) für die Anwenbarkeit der Grundrechte der Union in den Mitgliedstaaten, daß eine nationale Maßnahme in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt (EuGH, Rs.204 C-260/89, Slg. 1991, S. I-2925, Rn. 42 ff. = EuGRZ 1991, S. 274 – ERT (Leiturteil)).

Diesem Grundrecht auf Schutz der personenbezogenen Daten können zwar die wesentlichen Datenschutzaspekte (Grundsätze der Datenqualität, Vorschriften über Datensicherheit, Regelung der Rechte und Garantien für die betroffenen Personen, Ausgestaltung der Überwachung und Haftung) entnommen werden. Diese Konkretisierung ist jedoch mühsam, einzelfallbezogen und bietet daher nicht die Rechtssicherheit, die eine positivrechtliche Normierung wie der Rahmenbeschluss 2008/977/JI gewährleistet. Eine Umsetzung dieses Rahmenbeschlusses in Deutschland ist daher geboten.

Des weiteren kann festgestellt werden, daß trotz bestehender Bindung der Mitgliedstaaten an das europäische Grundrecht auf Datenschutz sowie an den Rahmenbeschluss in der Rechtswirklichkeit einiger Mitgliedstaaten kein vergleichbarer Datenschutz gewährleistet ist (vgl. Entschließung der 78.Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 8./9. Oktober 2009:Datenschutzdefizite in Europa auch nach dem Stockholmer Programm).

## **2. Die Datenübermittlung an ein Mitgliedstaat mit erheblich niedrigerem Datenschutzstandard**

Ein fehlender Datenschutzstandard in anderen Mitgliedstaaten ist jedoch nach dem Rahmenbeschluss 2006/960/JI kein Grund, die Datenübermittlung zu verweigern. Nach Art. 8 Rahmenbeschluss 2006/960/JI ist es nur erforderlich, daß die Mitgliedstaaten den Datenschutzstandards ihres Staates sowie die europarechtlichen Verpflichtungen berücksichtigen. Nach Art. 23 Abs. 1 GG steht jedoch die Teilnahme an dem Prozeß der europäischen Integration unter dem Vorbehalt eines vergleichbaren Datenschutzstandards. Angesichts unterschiedlicher Datenschutzstandards in der Rechtspraxis der europäischen Mitgliedstaaten ist eine Befugnis zur Datenübermittlung nur zulässig, wenn entsprechende Sicherungsklauseln enthalten sind, die es der Behörde ermöglichen, die Datenübermittlung bei einer wesentlichen Abweichung des Datenschutzstandards beim Empfängerstaat zu verhindern bzw. einen dem deutschen Grundgesetz entsprechenden Datenschutzstandard zu verlangen.

Der vorliegende Gesetzentwurf eröffnet den deutschen Strafvollzugs- und Polizeibehörden ausreichende Optionen, um die Datenübermittlung an Staaten mit erheblich geringerem Datenschutzstandard zu begrenzen bzw. auszuschließen.



### **a. Ermessensregelung**

So steht nach sämtlichen Übermittlungsvorschriften des Gesetzentwurfs die Übermittlung im Ermessen der Behörde. Es besteht mithin kein Automatismus, wonach die Übertragung auf ein Ersuchen eines anderen Staates bzw. in den Fällen der Spontanübermittlung erfolgen muss. Die Behörde muß dieses Ermessen europarechtskonform und grundrechtskonform auslegen. Zwar ist eine Berufung auf einen unterschiedlichen Datenschutzstandard kein zulässiges Ermessenskriterium, da das Unionsrecht dieses gerade verhindern will. In den Fällen vergleichbarer Grundrechtsstandards kann somit die Übermittlung nur auf der Grundlage der ausdrücklichen Verweigerungsgründe verweigert werden. Weicht aber der Grundrechtsstandard erheblich ab, müssen die deutschen Behörden von ihrem Ermessen Gebrauch machen und die Übermittlung verweigern.

### **b. Einzelfallgarantien und Bedingungen**

Eine Verweigerung der Übermittlung ist aber in diesen Fällen nicht erforderlich und damit europarechtswidrig, wenn der Datenschutzstandard im Einzelfall in einer anderen Weise gewährleistet werden kann. Hierzu zählen zum einen die Vereinbarung von Einzelfallgarantien mit dem Empfängerstaat sowie die Formulierung von Bedingungen an die Verarbeitung der Daten. An diese Bedingungen ist der Empfängerstaat nach Art. 8 Abs. 4 des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI gebunden.

## **3. Gewährleistung des Datenschutzniveaus bei Weiterübermittlung an Drittstaaten**

Die Weiterübermittlung an Drittstaaten ist zum einen durch die Zweckbindung der Daten begrenzt. Zum anderen kann die übermittelnde Behörden durch Bedingungen die Weitergabe der Daten untersagen. An diese Bedingungen sind die Empfängerstaaten gebunden.

## **4. Senkung der Tatbestandsvoraussetzungen für die Datenübermittlung**

Keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen schließlich im Hinblick auf die Senkung der Schwelle der zulässigen Datenübermittlung durch § 14a BKAG-E. Nach der bisherigen Regelung in § 14 war die Datenübermittlung nur zulässig, wenn im präventivpolizeilichen Bereich Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden sollen (§ 14 Abs. 1 S. 2 BKAG). Der Gesetzentwurf erweitert die Datenübermittlung ins europäische Ausland zur Prävention jeder Straftat. Damit setzt der Entwurf den Rahmenbeschluss um, der keine Differenzierung hinsichtlich der Schwere der Straftat ermöglicht.

Die bisherige Grenze in § 14 BKAG war Folge des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und damit verfassungsrechtlich vorgegeben. Durch die Übermittlung von Daten an ausländische Stellen verliert der Staat die Möglichkeit, umfassend und effizient seinen Schutzpflichten nach dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nachzukommen. Die internatio-

nale Datenübermittlung durch das BKAG war daher zu Recht nach § 14 Abs. 1 Nr. 3 BKAG auf die Fälle begrenzt, in denen das öffentliche Interesse an der Prävention überwog.

Diese Begrenzung ist zwar ausdrücklich weggefallen, sie kann aber über das Verhältnismäßigkeitsprinzip aufgefangen werden. So sieht bereits der Rahmenbeschluss eine ausdrückliche Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Datenübermittlung vor. Nach Art.10 Abs. 2 Rahmenbeschluss kann die zuständige Strafverfolgungsbehörde die Zurverfügungstellung der erbetenen Informationen oder Erkenntnisse verweigern, wenn sich das Ersuchen auf eine strafbare Handlung bezieht, die nach dem Recht des ersuchten Mitgliedstaats mit einer Freiheitsstrafe von einem Jahr oder weniger bedroht ist. Des weiteren kann in allen anderen Fällen nach Art.10 Abs. 1 lit.c Rahmenbeschluss die Übermittlung verweigert werden, wenn diese eindeutig in keinem Verhältnis zu den Zwecken, für die um sie nachgesucht wurde, stehen würde oder für diese Zwecke irrelevant ist.

Diese Regelung ist in § 27 Abs.2 und 3 BKAG-E umgesetzt worden, wobei die Verhältnismäßigkeitsprüfung sogar als zwingender Verweigerungsgrund geregelt ist. Die Polizeibehörden sind daher weiterhin verpflichtet, im Lichte einer grundrechtskonformen Anwendung dieser Bestimmung im Einzelfall zu prüfen und zu begründen, daß das öffentliche Interesse an der Prävention der Straftat die Datenübermittlung in das EU-Ausland erfordert.

## **VI. Fazit**

Der vorliegende Entwurf über die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist formell und materiell verfassungsgemäß. Die ergänzende Umsetzung 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, würde zur Rechtsklarheit und Rechtssicherheit im Hinblick auf die individuellen Rechte der betroffenen Bürger beitragen.