



## **Bericht**

der Landesregierung

**Schutz personenbezogener Daten in der europäischen Zusammenarbeit im Bereich Polizei und Justiz**

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Drucksache 16/1805

**Federführend ist das Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa**

## **1. Hintergrund: Bisherige Rechtslage in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten in der europäischen Zusammenarbeit im Bereich Polizei und Justiz**

Bislang gibt es keinen Rechtsakt, der den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, einheitlich regelt. Insbesondere findet 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 auf diese Form der Datenverarbeitung und des Datenaustausches keine Anwendung. Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist auf das Gemeinschaftsrecht, die sog. „1. Säule“ der Europäischen Union, beschränkt. In der sog. „3. Säule“, der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, richtet sich der Datenschutz hingegen nach den Bestimmungen, die für die jeweils handelnden Akteure gelten.

Geht es um die Datenverarbeitung durch Stellen, die auf europäischer Ebene innerhalb der 3. Säule eingerichtet wurden, wie z.B. Europol und Eurojust, so richtet sich der Datenschutz zunächst nach den jeweiligen Gründungsrechtsakten. So enthalten etwa das Europol-Übereinkommen aus dem Jahre 1995 in Titel IV in den Artikeln 14 ff. und der Beschluss aus dem Jahre 2002 über die Errichtung von Eurojust in den Artikeln 15 ff. Vorschriften über den Datenschutz. Sobald der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten ist, werden diese Einrichtungen auch Art. 8 der dann verbindlichen Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu beachten haben, der ausdrücklich das Recht jeder Person auf den Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten proklamiert.

Soweit Polizei- oder Justizbehörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Zusammenarbeit in Strafsachen Daten austauschen und verarbeiten, haben Sie zunächst die jeweils anwendbaren nationalen Datenschutzvorschriften zu beachten. Diese müssen aber ihrerseits den datenschutzrechtlichen Vorgaben genügen, die der jeweilige europäische Rechtsakt enthält, auf den die Zusammenarbeit und der Datenaustausch zurückgehen, wie z.B. Art. 23 des Überein-

kommens über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union aus dem Jahre 2000 und für das Schengener Informationssystem (SIS) die Art. 102 ff. des Übereinkommens zur Durchführung des Schengen-Übereinkommens betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (SDÜ) aus dem Jahre 1985. Außerhalb des Rechtsrahmens der EG/EU machen auf europäischer Ebene das – von Deutschland unterzeichnete und ratifizierte - Übereinkommen des Europarates vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten und das Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 datenschutzrechtliche Vorgaben für das nationale Recht.

Neben nationalen Vorschriften haben die Behörden der Mitgliedstaaten auch Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu beachten, aus dem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Vorgaben für staatliche Überwachungsmaßnahmen entwickelt hat, die auch datenschutzrechtliche Relevanz haben.

## **2. Darstellung der Beratungen über einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden**

- Vorschlag der Kommission vom 4. Oktober 2005, KOM (2005) 475 endg.

Am 4. Nov. 2004 beschloss der Europäische Rat das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der EU. Mit dem Haager Programm wurde zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Austauschs strafverfolgungsrelevanter Informationen zwischen den Mitgliedstaaten der Grundsatz der Verfügbarkeit eingeführt. Regelungen hierzu waren bis Ende 2005 zu erarbeiten. Durch den Rahmenbeschluss (RB) soll sichergestellt werden, dass insbesondere im Hinblick auf die Verwirklichung des Verfügbarkeitsgrundsatzes die Grundrechte und vor allem das Recht auf den Schutz der Privatsphäre und der Schutz personenbezogener Daten in der gesamten EU gewahrt bleiben. Gleichzeitig soll dafür Sorge getragen werden, dass der Austausch sachdienlicher Informationen zwischen den Mitgliedstaaten nicht durch Unterschie-

de beim Datenschutz behindert wird. Der vorgelegte Rahmenbeschluss zielt auf die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz personenbezogener Daten, die zum Zwecke der Kriminalitätsverhütung und -bekämpfung verarbeitet werden, ab. Der Vorschlag enthält Vorgaben für die gesetzlichen Rechtsgrundlagen, die Zweckbindung und die Grenzen der Erhebung, Übermittlung und – verarbeitung personenbezogener Daten, einschließlich allgemeiner Vorgaben für Speicherfristen. Weiter enthält er Regelungen über die Datenqualität und deren Überprüfung, die Vertraulichkeit und Sicherheit der Datenverarbeitung und über die Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungs- oder Sperrungsrechte der Betroffenen einschließlich diesbezüglicher Rechtsbehelfe und der Haftung für Verstöße gegen die zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses erlassenen nationalen Vorschriften.

- 1. Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 19. Dez. 2005

Der europäische Datenschutzbeauftragte (EDPS) sieht in der Annahme des Vorschlages einen bedeutenden Fortschritt für den Schutz personenbezogener Daten. Er hält die Schaffung von Rechtsvorschriften über den Austausch strafverfolgungsrelevanter Informationen nur unter der Voraussetzung für möglich, dass der Schutz der personenbezogenen Daten nicht mehr nur durch nationales Recht geregelt wird. Daneben weist der EDPS darauf hin, dass ein Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit nur unter der Voraussetzung verabschiedet werden sollte, dass auch ein Rahmenbeschluss über den Schutz personenbezogener Daten angenommen wird. Hinsichtlich der Einzelheiten wird Bezug genommen auf die im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichte Stellungnahme, ABl. C 47 v. 25.02.2006, S. 27-47.

- Stellungnahme des Bundesrates vom 25. Nov. 2005, BR-Drs. 764/05 (B)

Nach Beteiligung der Ausschüsse EU - Fz - G - In - R des Bundesrates und der Länder wurde mit den Stimmen von Schleswig-Holstein nachfolgender Beschluss gefasst:

1. Der Bundesrat begrüßt das Anliegen, das Haager Programm in der EU umzusetzen und den Informationsaustausch im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu verbessern.
2. Er begrüßt die Intention des Rahmenbeschlussvorschlages, nach dem der grenzüberschreitende Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen nicht durch Unterschiede beim Datenschutz behindert und zugleich sicherstellt werden soll, dass insbesondere im Hinblick auf die Verwirklichung des Verfügbarkeitsgrundsatzes die Grundrechte und vor allem das Recht auf den Schutz der Privatsphäre sowie den Schutz personenbezogener Daten in der gesamten EU gewahrt bleiben.
3. Der BR ist der Auffassung, dass der Entwurf dem Anliegen nur teilweise gerecht wird. Bei der Schaffung einheitlicher Vorschriften für die Verarbeitung und den Schutz personenbezogener Daten ist darauf zu achten, dass
  - die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten nicht zu einer Verschärfung des Datenschutzes in diesen Ländern führt,
  - die Regelungen auf grenzüberschreitende Sachverhalte begrenzt werden und eine Ausweitung auf die innerstaatliche Datenverarbeitung unterbleibt,
  - den besonderen Anforderungen und Spezifika der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ausreichend Rechnung getragen wird,
  - die rechtmäßige Tätigkeit der zuständigen Behörden in keiner Weise behindert wird,
  - keine zusätzlichen bürokratischen Einrichtungen und Anforderungen geschaffen werden und
  - ein unnötiger Personal- und Kostenaufwand in den Mitgliedstaaten vermieden wird.
4. Finanzielle Auswirkungen sind genauer zu betrachten und auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken.

5. Bedenken bestehen gegen den Rahmenbeschluss zu nachfolgenden Punkten:

- Der Rahmenbeschlussvorschlag betrifft - unabhängig vom Transfer - die Datenverarbeitung in jedem justiziellen und polizeilichen Verfahren. Dies wird durch Art. 1, der den Gegenstand des Rahmenbeschlusses beschreibt, nicht hinreichend deutlich.
- Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass durch das Strafverfahrensänderungsgesetz 1999 v. 2. Aug. 2000 bereits jetzt die notwendigen Rechtsgrundlagen für die Verwendung personenbezogener Informationen geschaffen wurden, die ein hohes Datenschutzniveau und eine effektive Strafverfolgung gewährleisten.
- Die im Beschlussvorschlag vorgesehenen Prüf-, Dokumentations-, Protokollierungs- und Informationspflichten gehen erheblich darüber hinaus und tragen die Gefahr eines nicht mehr vertretbaren personellen Mehraufwandes in sich. Die Bundesregierung möge im weiteren Verlauf des Verfahrens auf eine stärkere Berücksichtigung des Erwägungsgrundes 8 einwirken, nach dem die rechtmäßige Tätigkeiten der Polizei-, Zoll-, Justiz- und sonstigen zuständigen Behörden in keiner Weise behindert werden dürfen.

6. Aufgrund des Vorangestellten hält der BR die grundlegende Überarbeitung des Entwurfes zu 18 Artikeln für erforderlich, hinsichtlich der Einzelheiten wird auf den Beschluss BR-Drs. 764/05 (B) Ziff. 6 verwiesen.

- 1. Stellungnahme des Europäischen Parlaments (EP) vom 27. September 2006

Das Europäische Parlament billigt den Vorschlag der Kommission mit einigen Änderungen, die sich auf Folgendes beziehen:

- die Erwähnung der Tatsache, dass personenbezogene Daten für rechtmäßige und spezifische Zwecke erhoben und verarbeitet werden müssen,
- die Garantie, dass personenbezogene Daten, die von Drittländern übermittelt werden, zumindest internationalen Standards für die Achtung der Menschenrechte entsprechen,

- die Festlegung der Voraussetzungen für eine Weiterverarbeitung der personenbezogenen Daten,
  - den Zusatz, dass von Mitgliedstaaten spezifische Garantien hinsichtlich biometrischer Daten und DNA Profilen vorgesehen werden müssen,
  - die Festlegung der Umstände, unter denen personenbezogene Daten an andere als die zuständigen Behörden, an nicht-öffentliche Stellen, an zuständige Behörden eines Drittlandes oder internationale Einrichtungen übermittel werden dürfen.
- 2. Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 29. Nov. 2006

Der EDPS gab am 29. Nov. 2006 eine zweite Stellungnahme zu dem RB-Vorschlag ab, da nach seiner Ansicht weder seine erste Stellungnahme noch die Stellungnahme des EP in den laufenden Ratsverhandlungen ausreichend berücksichtigt wurden. Er äußert in dieser Stellungnahme grundsätzliche Bedenken, ob ein ausreichend solides Ergebnis zustande kommt, das dem Bürger ein wirksames Schutzniveau bietet. Die angestrebte Zügigkeit hat nach seiner Einschätzung zur Folge, dass Bestimmungen, die möglicherweise umstritten sind, gestrichen oder abgeschwächt werden. Durch die fehlende Zeit sei eine Beeinträchtigung der Qualität des RB zu befürchten.

Thematisiert wird, wie in der ersten Stellungnahme, die Anwendbarkeit des RB auf die innerstaatliche Datenverarbeitung. Der EDPS sieht einen eng gefassten Anwendungsbereich als nicht umsetzbar an und ein solcher würde nach seiner Auffassung schwierige und sehr genaue Unterscheidungen in den Datenbanken der Strafverfolgungsbehörden erforderlich machen. Die Folge wäre, dass Teile von zusammengestellten Akten, nämlich die Teile, die Daten von Behörden aus anderen Mitgliedstaaten enthalten, durch den Rahmenbeschluss geschützt wären, andere Teile hingegen nicht. Hinsichtlich der Einzelheiten wird Bezug genommen auf die im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichte Stellungnahme, ABI. C 91 v. 26.04.2007, S. 9-14.

- Vom Ratsvorsitz (deutsche Präsidentschaft) überarbeiteter Entwurf vom 13. März 2007, Rats-Dok. 7315/07

Der Entwurf enthält insbesondere eine neue Vorschrift (Art. 26) die das Ziel definiert, die bestehenden vier Datenschutzkontrollinstanzen in der 3. Säule durch eine unabhängige gemeinsame Kontrollinstanz zu ersetzen und mit der in dem bisherigen Entwurf vorgesehenen Beratungsgruppe zu verschmelzen. Dafür sei jedoch ein Ratsbeschluss erforderlich. Einige Erwägungsgründe wurden neu formuliert:

- 6a) Die Mitgliedstaaten sollen die Regeln des RB auch für die innerstaatliche Datenverarbeitung anwenden, um bereits bei der Erhebung der Daten die Voraussetzungen für die Übermittlung zu schaffen.
- 13) Die Information der betroffenen Person über die Verarbeitung ihrer Daten ist geboten, insbesondere bei besonders schwerwiegenden Eingriffen durch Maßnahmen der heimlichen Datenerhebung, um der betroffenen Person die Möglichkeit eines effektiven Rechtsschutzes zu geben.
- 18) Mit dem Rahmenbeschluss wird auch das Ziel verfolgt, die bestehenden Datenschutzkontrollinstanzen, die bisher jeweils für das Schengener Informationssystem, Europol, Eurojust und das Zollinformationssystem der 3. Säule gesondert geregelt sind, zu einer Datenschutzkontrollinstanz zusammenzuführen.
- 21a) Bezugnahmen auf Maßgaben des innerstaatlichen Rechts im Hinblick auf Rechtsakte nach Titel VI des Vertrages der EU sind so zu verstehen, dass die entsprechenden Ausführungs- und Durchführungsregelungen nicht in innerstaatliches Recht, sondern in den jeweiligen Rechtsakten selbst zu suchen sind bzw. getroffen werden müssen.

Veränderungen in den einzelnen Kapiteln sollen noch bestehende Vorbehalte abbauen und konkrete Verbesserungen erzielen. Besonders zu nennen ist die überarbeitete Beschreibung des Zweckes und Anwendungsbereiches des RB in Kapitel I:



- der RB dient demnach dem Zweck, einen hohen Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten von natürlichen Personen bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten sowie ein hohes Maß an öffentlicher Sicherheit zu gewährleisten,
  - die Mitgliedstaaten sowie die nach Titel VI des Vertrages über die EU errichteten Einrichtungen und Organe stellen durch Beachtung des RB sicher, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten umfassend gewahrt bleiben, wenn personenbezogene Daten übermittelt oder weiter verarbeitet werden,
  - der Rahmenbeschluss gilt für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung sowie für die nicht automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder werden sollen,
  - Behörden oder andere Stellen, die sich speziell mit Fragen der nationalen Sicherheit befassen, fallen nicht unter den Anwendungsbereich des RB,
  - der RB hindert den Rat und die Mitgliedstaaten nicht, Bestimmungen zu erlassen, die strenger sind. Bestehende oder künftige Bestimmungen gehen dem RB vor. Datenübermittlungen an andere Mitgliedstaaten oder Einrichtungen sind nicht strengeren Bedingungen zu unterwerfen als entsprechenden innerstaatlichen Datenübermittlungen.
- 3. Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 27. April 2007

Der EDPS sieht die Erwartungen, die an den vom deutschen Vorsitz vorgelegten Text gestellt waren, nicht erfüllt. Gründe hierfür sind:

- das Schutzniveau, festgelegt in der Konvention 108, für die Bürger wird in den Artikel 3 und 12 – weitere Verwendung der von den Mitgliedstaaten empfangen Daten – und das Recht auf Auskunft nach Artikel 17 gesenkt;
- es wird kein hohes und umfassend geltendes Datenschutzniveau sichergestellt, weil der Vorschlag den Informationsaustausch immer noch verschiedenen einzelstaatlichen „Ursprungsregeln“ und „doppelten Standards“ unterwirft;

- das Beschlussfassungsverfahren – im Rat Einstimmigkeit zu erzielen kann nicht als Rechtfertigung, dass nach dem Grundsatz des kleinsten gemeinsamen Nenners vorgegangen wird, genommen werden;
- die Mitgliedstaaten werden nicht verpflichtet, die gleichen gemeinsamen Datenschutzstandards anzuwenden und dies in einem Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, in dem die Binnengrenzen abgeschafft werden.

Hinsichtlich der Einzelheiten wird Bezug genommen auf die im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichte Stellungnahme, ABl. C 139 v. 23.06.2007, S. 1-10.

## - 2. Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 6. Juni 2007

Das EP billigt den Vorschlag in einer erneut geänderten Fassung. Dabei bedauert es den Mangel an Konsens im Rat über einen erweiterten Anwendungsbereich des RB zutiefst und fordert die Kommission und den Rat auf, nach der Evaluierung und Überarbeitung des Rahmenbeschlusses und spätestens drei Jahre nach seinem Inkrafttreten die Ausweitung seines Anwendungsbereiches auf Daten vorzuschlagen, die auf nationaler Ebene verarbeitet werden.

## - Einigung über die allgemeine Ausrichtung auf dem J/I-Rat am 8./9. November 2007 und erneute Konsultation des Parlaments

Auf der 2827. Tagung des Rates der Europäischen Union (Justiz und Inneres) am 8./9. Nov. 2007 wurde eine allgemeine Ausrichtung zu dem Entwurf eines Rahmenbeschlusses erzielt. In der Sitzung der JI-Referenten vom 30. Nov. 2007 haben die Delegationen Einvernehmen über Änderungen in den Erwägungsgründen und in Art. 1 erzielt. Der nun aktuelle Wortlaut (Rats-Dok. 16069/07 v. 11 Dez. 2007) ist dem Europäischen Parlament erneut zur Anhörung vorgelegt worden. Die Frist für eine Stellungnahme wurde auf den 1. Apr. 2008 festgelegt. Gegen den aktuellen Wortlaut bestehen Parlamentsvorbehalten von DK, IE, NL, SE, UK. Folgende Änderungen aus der Neufassung sind hervorzuheben:

- nach Nummer 6 der Erwägungsgründe beschränkt sich der RB auf die Verarbeitung personenbezogener Daten, die zwischen Mitgliedstaaten weitergegeben oder bereitgestellt werden;
- nach Nummer 6a) beabsichtigen die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass bei der Datenverarbeitung im innerstaatlichen Bereich ein Datenschutzstandard gewährleistet wird, der dem im RB begründeten Standard entspricht;
- nach 6b) gilt der RB nicht für personenbezogene Daten, die ein Mitgliedstaat im Anwendungsbereich dieses Rahmenbeschlusses erlangt hat und die aus dem Mitgliedstaat stammen;
- Änderungen in Artikel 1 betreffen vor allem den 2. Absatz, der neben der Übermittlung nun auch das Bereitstellen von Daten dem Schutz des RB unterstellt.

Ausblick: Es bleibt abzuwarten, ob das europäische Parlament dem nun vorliegenden Entwurf des Rahmenbeschlusses zustimmt.

### **3. Wie ist das Land Schleswig-Holstein als Träger von Strafverfolgungsbehörden in die Beratungen eingebunden?**

Der Bundesrat wird auf der Grundlage der Bestimmungen des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313) von der Bundesregierung über Rechtssetzungsvorschläge der Kommission unterrichtet. Die Unterrichtung über den in Rede stehenden RB-Vorschlag durch die Bundesregierung erfolgte am 17. Okt. 2005. Der Bundesrat informiert seinerseits die Landesregierungen.

Im anschließenden Bundesratsverfahren wurde Schleswig-Holstein federführend durch das Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa vertreten. Das Innenministerium wurde beteiligt. Dem Beschluss über eine Stellungnahme des Bundesrates zu dem RB-Vorschlag 25. Nov. 2005, BR-Drs. 764/05 (B), hat Schleswig-Holstein zugestimmt.

Über die Verhandlungen zu Rechtssetzungsvorhaben im Rat der Europäischen Union einschließlich der Verhandlungen in den jeweiligen Arbeitsgruppen wird die Landesregierung laufend durch Berichte der Ländervertreter informiert, die zu diesem Zwecke an den jeweiligen Sitzungen teilnehmen.

**4. Wie steht die Landesregierung zu der Frage des Geltungsbereichs des Rahmenbeschlusses (Geltungsbereich nur für den grenzüberschreitenden Datenverkehr oder einheitliche Mindeststandards in der EU)?**

Das Land Schleswig-Holstein hat dem Bundesratsbeschluss Drs. 764/05 (B) zugestimmt. Die Position des Bundesrates und damit auch des Landes Schleswig-Holstein findet sich unter Ziff. 3 , 2. Spiegelstrich wieder. Demnach sind Regelungen auf grenzüberschreitende Sachverhalte zu begrenzen und eine Ausweitung auf innerstaatliche Datenverarbeitungen hat zu unterbleiben. Diese Position wird durch die auf Seite 9 und 10 dargestellten Erwägungsgründe (6 – 6b) bestätigt.

**5. Wie werden die Behörden des Landes auf ggf. bevorstehende unterschiedliche Datenschutzstandards für deutschlandweiten und grenzüberschreitenden Datenverkehr vorbereitet?**

Etwa erforderliche Anpassungen im Bereich der Landesbehörden werden vorgenommen, sobald der Rahmenbeschluss erlassen wurde. Art. 28 Abs. 1 des Entwurfs sieht eine Umsetzungsfrist von zwei Jahren vor.