

Verein „Sicherung des Friedens“

Jahresthema 2016 „Die Sicherheit Europas in den bestehenden Strukturen“

Vierter Vortrag des Jahres 2016 am 26. September 2016 in der Hanns-Seidel-Stiftung

PROFESSOR DR. THOMAS PETRI, BAYERISCHER LANDESBEAUFTRAGTER
FÜR DEN DATENSCHUTZ

KRIMINALITÄTSBEKÄMPFUNG UND DATENSCHUTZ IN DER EU

Das Thema Kriminalitätsbekämpfung ist in der EU ebenso alt wie das Thema Datenschutz – es stammt aus den Sechziger/Siebziger Jahren (des Zwanzigsten Jahrhunderts).

Die Verträge von Rom wurden 1957 errichtet (Inkrafttreten 1958) – aber keine Vertragsgemeinschaft über europäische Sicherheit, das kam erst später: Der Austausch von Waren und Dienstleistungen allein benötigt Weiteres, wie sich ca. 1970 herausstellte. Zuerst kam TREVI¹, keine Gemeinschaft, sondern zum Austausch, gebildet aus der Gruppe der Innenminister der Gemeinschaft: wie die Arbeit zur europäischen Kriminalitätsbekämpfung zu koordinieren ist. Zu diesem Zeitpunkt gab es nur eine Art von „kleinem Grenzverkehr“ zwischen benachbarten, aber durch eine Grenze getrennten Dienststellen, größere, umfassendere Regelungen in Sachen grenzüberschreitender Kriminalität waren nicht vorgesehen, auch bilaterale Verträge waren selten. Das trug nach ca. zehn Jahren (1985) Früchte: 1986 wurde die Einheitliche Europäische Akte (EEA) verabschiedet. Damit wurde das Ziel verfolgt, Wirtschaftsaustausch und Menschen näher zusammenzubringen: die Grenzen durchlässiger machen. Voraussetzung

¹ Abkürzung für: Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence internationale – Vorläuferorganisation der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen der Europäischen Union.

war, dafür Ausgleichsmaßnahmen zu schaffen, d.h. das Schengener Abkommen und das Schengener Durchführungsabkommen von 1990.

Seitdem gibt es eine Fülle von Rechtsakten, Projekten, Datenbanken, Verträgen, einen Grenzkodex², einen VISA-Kodex, das Dubliner Übereinkommen³, zB Europol⁴, Olaf⁵, Frontex⁶, eu-LISA (IT-Rechenzentrum)⁷, die Europäische Polizeiakademie⁸. Die Vereinbarungen betrafen auch die Errichtung gemeinsamer Datenbanken, in der die Mitgliedsstaaten Daten über betroffene Personen austauschen sollen, zum Beispiel das Schengener Informationssystem als Fahndungs- und Informationssystem (SIS II)⁹. ABER: Die Polizeien der Mitgliedsstaaten befüllen die Datenbanken in unterschiedlichem Maße, beispielsweise wurden in Belgien einige Personen schon als Terrorverdächtige geführt, allerdings später in Frankreich nur angehalten und nicht verhaftet – vor den Attentaten von Paris. Die Koordination funktioniert also nicht so gut.

Das Thema Datenschutz kam ebenfalls in den Siebziger Jahren auf. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an den Ausspruch des damaligen Generalbundesanwalts Kurt Rebmann¹⁰: „Datenschutz ist Täterschutz.“

In Deutschland hatte Hessen das erste Datenschutzgesetz (1970). Im Volkszählungsurteil vom 15.12.1983¹¹ stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass Datenschutz ein Grundrecht ist das aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht abzuleiten ist, es ist eine Kombination aus Menschenwürde (Art. 1 Grundgesetz) und Handlungsfreiheit (Art. 2 Grundgesetz). Dieses Grundrecht berücksichtigt, dass für jemanden, der

² Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex).

³ Unterzeichnet am 15. Juni 1990 in Dublin, in Kraft getreten am 1. September 1997; ABl C 254 vom 19.8.1997, S.1-12.

⁴ Europäisches Polizeiamt.

⁵ Office européen de lutte antifraude, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung.

⁶ Akronym für frontières extérieures, der europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.

⁷ European Agency for the operational management of largescale IT systems in the area of freedom, security and justice, deutsch:Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum, der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

⁸ EPA (European Police Academy) / CEPOL (Collège Européen de Police).

⁹ Schengen Information System, kurz SIS; seit 2013 zweiter Generation, daher SIS II.

¹⁰ 1924 – 2005, Generalbundesanwalt 1977 – 1990.

¹¹ 1 BvR 209/83, BVerfGE 65,1

sich auf Schritt und Tritt beobachtet fühlt, keine freie Willensbildung mehr möglich ist – siehe Drittes Reich und DDR. Das Grundrecht dient der Freiheitsentfaltung des Einzelnen und schützt auch die Mitbestimmung in hoheitlichen Datenverarbeitungsprozessen im Rahmen der Gesetze und der Verhältnismäßigkeit. Ebenso gab es zur gleichen Zeit eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) über die Befugnisse der Nachrichtendienste, Fall Klass u.a. / Deutschland¹², zum Menschenrechtsschutz durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).

Die Umsetzung des Datenschutzes in Deutschland und Europa dauert! 2008 gab es einen Rahmenbeschluss der Europäischen Union einheitlichen Datenschutz für grenzüberschreitende Polizeiarbeit betreffend, was vorher nur allgemein oder lose geregelt war, zum Beispiel mit der Datenschutzkonvention von 1981. Das heißt, es gab nur Einzelakte oder Einzelinstitutionen, aber kein einheitliches Konzept für Kriminalitätsbekämpfung oder Datenschutz.

Dazu kam noch eine heterogene Datenschutzaufsicht, die einzelstaatlich zum Teil in der Verfassung, zum Teil überhaupt nicht gesetzlich geregelt war (so in Großbritannien)¹³. Es gab wenige gemeinsame Datenschutzgrundsätze, die Rechtslage war heterogen.

Ebenso war es beim Datentransfer: erst 2006/7 kam es zu einer einheitlichen Vorstellung, denn was effiziente Datenaufsicht bedeutet, wird sehr uneinheitlich verstanden. Das Stockholmer Programm¹⁴, das die Prioritäten der EU für den Zeitraum 2010 bis 2014 festgelegt hat, betraf hauptsächlich die Kriminalitätsbekämpfung, aber es wurde auch die Notwendigkeit einheitlicher datenschutzrechtlicher Regelungen anerkannt (Punkt 2.5).

Im Vertrag von Lissabon vom 13.12.2007 ist eine Grundrechtscharta enthalten, die einheitlich und verbindlich für die gesamte Europäische Union

¹² Urteil des Plenums vom 6.9.1978, Ser. A. no. 28, EGMR-E 1, 320: Verstoß gegen Art. 10 II GG, Art. 8 EMRK (Schutz des Privatlebens und des Briefverkehrs).

¹³ Seit 1998 gibt es dort den Data Protection Act.

¹⁴ Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, ABl. C 115 vom 4.5.2010.

ist, sie ist ein Auftrag an die EU-Institutionen, den Datenschutz einheitlich zuregeln. 2010 wurde diesbezüglich ein „Kassensturz“ gemacht: die Datenschutzlandschaft ist heterogen. 2012 folgte der Vorschlag, den europäischen Datenschutzrechtsrahmen zu reformieren. Es folgten die Verordnung (EU) 2016/679 und die Richtlinie (EU) 2016/680 – hierbei gilt: eine Verordnung gilt unmittelbar und allgemein in den Mitgliedsstaaten, eine Richtlinie benötigt die innerstaatliche Umsetzung jedes Mitgliedsstaats. Die Datenschutzrichtlinie von 1995 gilt nicht für die Strafjustiz, ab 2018 wird der Datenschutz durch die obengenannte Verordnung geregelt, die Verfahrensvorgaben enthält die ebenfalls obengenannte Richtlinie. Neu an der Richtlinie ist die grenzüberschreitende Regelung der Strafjustiz, was bisher innerstaatlich weitgehend ungeregt war und damit ein unterschiedliches Schutzniveau aufwies – jetzt wird es gemeinsame Verarbeitungsgrundsätze geben, die verbindlich in allen Mitgliedsstaaten gelten. Das ist eine Weiterentwicklung der Regelung von 1981, die Daten müssen nach bestimmten Grundsätzen behandelt werden: richtige Übermittlung, Treu und Glauben, Speicherdauer, Integrität und Vertraulichkeit und die verantwortliche Stelle müssen festgelegt sein, was bisher allenfalls angedeutet war. Das heißt die Rechte und Pflichten werden klargestellt; es sind auch Vorgaben enthalten, wie die Daten zu verarbeiten sind. Und der Austausch zwischen den Sicherheitsbehörden darf nicht mehr behindert werden, es darf keine Diskriminierung geben – zum Beispiel der deutsche Große Lauschangriff, der ein intensiver Grundrechtseingriff ist, gilt auch gegenüber der französischen Behörde, diese darf nicht schlechter gestellt werden.

Schwierig und problematisch bleibt der Umgang mit Partnern aus Übersee (vor allem seit der NSA-Affäre), weil die Daten dort auch zulasten der EU angewendet werden.

Die national geregelte Datenschutzkontrolle wird europäisch umgestaltet: bisher gibt es in Deutschland zwar eine Prüf- und Kontrollkompetenz, aber keine Verbots- oder Bußgeldbefugnis, dem Datenschutzbeauftragten ist allenfalls eine Beanstandung möglich – die Waffe ist das Wort, was bis jetzt immer genügt hat. Die Datenschutzbehörde soll Weisungs- und

Sanktionsbefugnis bekommen, sie wird zur Aufsichtsbehörde umgestaltet – wie sollen aber 40 Leute (so in Bayern) 30.000 bis 40.000 Polizisten (von insgesamt ca. 100.000 Stellen) beaufsichtigen? Und wie wird die Richtlinie zur Zusammenarbeit in Europa beitragen? Durch verbesserte Standards und hohe Datenschutzstandards bekommen wir ein besseres Europa?

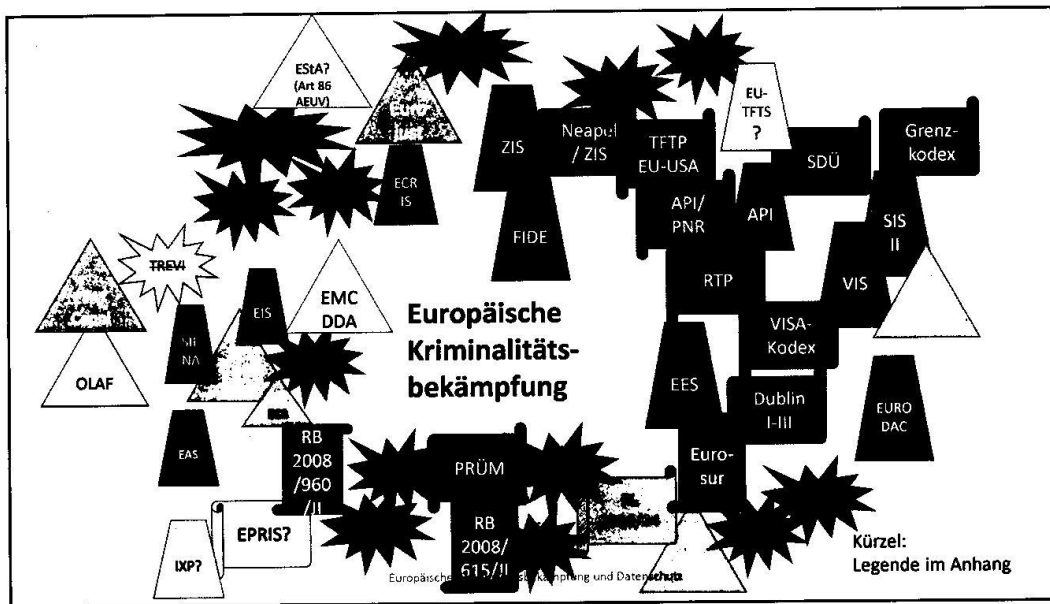
Stichwort Europol/Europäisches Polizeiamt: Europol ist eine EU-Agentur, die Polizeibehörde der Europäischen Union, sie ist von der genannten Richtlinie nicht erfasst, die sie betreffende Datenschutzverordnung (45/2001/EG) soll an das Schutzniveau der Datenschutz-Grundverordnung noch herangeführt.

Stichwort Aufsicht: Ein einheitliches Instrument der Aufsicht ist schlüssig – denn man kann nicht unterstellen, dass es ebenso läuft wie in Bayern. Dabei fungiert die Kontrollinstanz als Systemoptimierer, nicht Feind der Polizei – in anderen Staaten kümmert sich die Polizei nicht um Hinweise der Datenschutzbehörden.

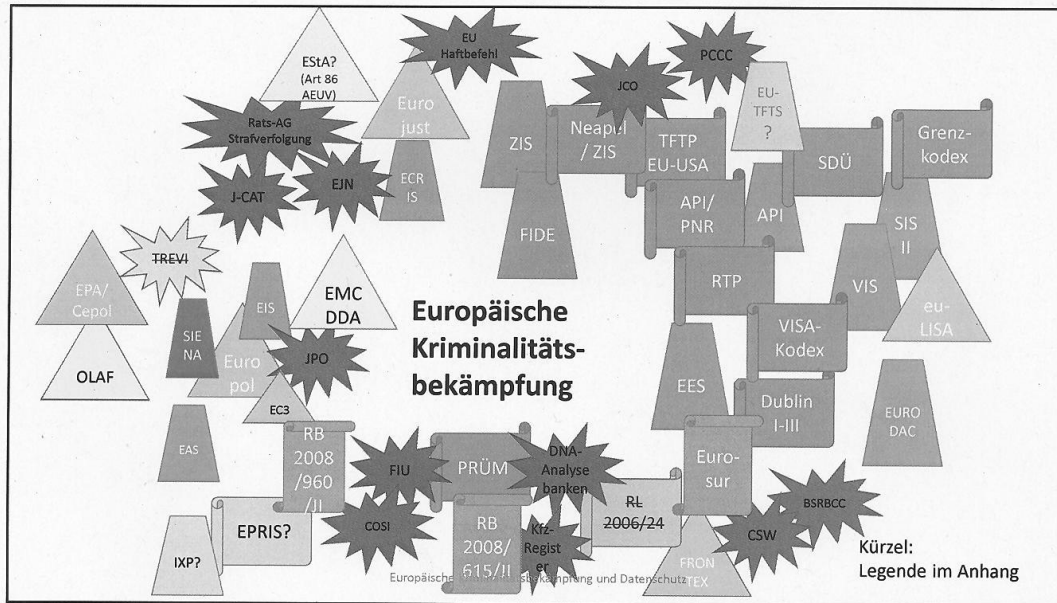
Stichwort: Subsidiarität: Die Richtlinie benötigt eine Rechtsgrundlage im Primärvertrag, hier in Art. 16 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹⁵: Schutz personenbezogener Daten. In Deutschland stritt man sich wegen der Subsidiarität, ob diese Richtlinie notwendig für ein einheitliches Schutzniveau ist – Bayern hat im Bundesrat für Subsidiarität (also Regelung auf unterer Ebene unter EU-Niveau) gestimmt, die (Bundes-)Regierung und die anderen Mitgliedsstaaten waren anderer Ansicht.

EVA DITTRICH, ASS. JUR.

¹⁵ Dieser Artikel ist die Rechtsgrundlage für die Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und Rates von 27.4.2016, die das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten regelt.



Anhang:	Legende:
API	Advance Passenger Information
ARO	Asset Recovery Offices (Vermögensbeschöpfungsstellen)
BSRBCC	Baltic-Sea-Region Border Control Cooperation (Grenzpolizeiliche Kooperation im Ostseeraum)
Cepol/EPA	Agentur für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Ratsbeschluss 2005/681/II)
COSI	Ständiger Ausschuss für die Innere Sicherheit
CSW	Cross-Border-Surveillance Group (Mobile EKs)
EAS	EuroPol Analysis System
ECC	Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität (bei Europol angesiedelt)
ECCP	Europäische Cybercrime-Plattform (Europol)
ECRIS	Europäisches Strafregisterinformationssystem
EES	Einreise-/Ausreisensystem
EIS	Europol-Informationssystem (Europäische Verbunddatei)
EIS	Europäisches Justizielles Netz (Koordinierungsstelle)
EMCDDA	Europäische Drogenbeobachtungsstelle (VO 1920/2006/EG)
EPRIS	Europäischer Kriminalaktennachweis (Vorschlag BRD)
eu-LISA	Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (vgl. VO 1077/2011)
Eurodac	zentralisiertes automatisches Fingerabdruckidentifizierungssystem (vgl. VO 603/2013/EG)
Eurojust	Europäische Stelle für Justizielle Zusammenarbeit (Ratsbeschluss 2002/187/II)
Europol	Europäisches Polizeiamt
Eurosur	Europäisches Grenzüberwachungssystem (VO 1052/2013/EU)
FATF	Financial Action Task Force
FIDE	Fichier d'Identification des Dossiers d'Enquêtes douanières (Aktennachweis für Zollzwecke)
FIU	Financial Intelligence Unit (Meldestellen Geldwäsche / Finanztransaktionen Terrorismus)
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU
IXP	Informationsaustauschplattform für Strafverfolgungsbehörden
J-CAT	Joint Cybercrime Action Task Force
JPO	Joint Police Operations (gemeinsame Ermittlungsteams)
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
PCCC	Gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit
PNR	Passenger Name Records (Fluggastpassagierdatenbanken der USA, Kanada, Australien)
RB 2008/615/II	Rahmenbeschluss (Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung)
RL 2006/24/EG	Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten (aufgehoben)
RTP	Programm für registrierte Reisende
SIENA	Anwendung zum polizeilichen Informationsaustausch der Mitgliedstaaten (Europol)
SIS	Schengen Informationssystem (Fahndungsdatenbank)
TFTP	Terrorist Finance Tracking Program (früher SWIFT-Abkommen, Zahlungsverkehrsdaten)
VIS	Visa-Informationssystem (Abgleich biometrischer Daten, siehe auch VISA-VO 767/2008/EG) <small>Personenschutz</small>
ZIS	Zollinformationssystem



Anhang:	Legende:
API	Advance Passenger Information
ARO	Asset Recovery Offices (Vermögensabschöpfungsstellen)
BSRBCC	Baltic Sea Region Border Control Cooperation (Grenzpolizeiliche Kooperation im Ostseeraum)
Cepol/EPA	Agencja für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Ratsbeschluss 2005/681/II)
COSI	Ständiger Ausschuss für die innere Sicherheit
CSW	Cross-Border-Surveillance Group (Mobile EKs)
EAS	Europool Analysis System
ECS	Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität (bei Europol angesiedelt)
ECCP	Europäische Cybercrime-Plattform (Europol)
ECRIS	Europäisches Strafregisterinformationssystem
EES	Einreise-/Ausreisensystem
EIS	Europol-Informationssystem (Europäische Verbunddatei)
EJS	Europäisches Justizielles Netz (Koordiniertes Netzwerk)
EMCDDA	Europäische Drogenbeobachtungsstelle (VO 1920/2006/EG)
EPRIIS	Europäischer Kriminalaktennachweis (Vorschlag BRD)
eu-LISA	Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (vgl. VO 1077/2011)
Eurodac	zentralisiertes automatisches Fingerabdruckidentifizierungssystem (vgl. VO 603/2013/EG)
Eurojust	Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit (Ratsbeschluss 2002/187/II)
Europol	Europäisches Polizeiamt
Eurosur	Europäisches Grenzüberwachungssystem (VO 1052/2013/EU)
FATF	Financial Action Task Force
FIDE	Fichier d'Identification des Dossier d'Enquêtes douanières (Aktennachweis für Zollzwecke)
FIU	Financial Intelligence Unit (Meldestellen Geldwäsche / Finanztransaktionen Terrorismus)
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU
IXP	Informationsaustauschplattform für Strafverfolgungsbehörden
J-CAT	Joint Cybercrime Action Task Force
JPO	Joint Police Operations (gemeinsame Ermittlungsteams)
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
PCCC	Gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit
PNR	Passenger Name Records (Fluggesägerdatenbanken der USA, Kanada, Australien)
RB 2008/615/II	Rahmenbeschluss (Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit insb. zur Terrorismusbekämpfung)
RL 2006/24/EG	Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten (aufgehoben)
RTP	Programm für registrierte Reisende
SIENA	Anwendung zum polizeilichen Informationsaustausch der Mitgliedstaaten (Europol)
SIS	Schengen Informationssystem (Fahndungsdatenbank)
TFTP	Terrorist Finance Tracking Program (früher SWIFT-Abkommen, Zahlungsverkehrsdaten)
VIS	Visa-Informationssystem (Abgleich biometrischer Daten, Daten für die Visa-Antragstellung, Datenschutz)
ZIS	Zollinformationssystem