

Antrag

der Abg. Michael Theurer u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Innenministeriums

Auswirkungen der Errichtung des Europäischen Polizeiamtes (Europol) auf das Recht der informationellen Selbstbestimmung

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. ob die Landesregierung in dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung von Europol die wesentlichen Grundsätze des Datenschutzrechts, wie beispielsweise den Grundsatz der Datensparsamkeit und der Datenvermeidung, ausreichend umgesetzt sieht;
2. nach welchen Kriterien personenbezogene Daten durch Europol gespeichert und analysiert werden dürfen;
3. ob in dem Beschlussvorschlag der Kommission ein Rechtsweg vorgesehen ist, der es dem Betroffenen ermöglicht, transparent und effektiv seine Rechte wahrzunehmen bzw. ob die vollständige Übertragung der Kontrollfunktion auf den Europäischen Datenschutzbeauftragten anzustreben ist;
4. wie die Landesregierung die Tatsache beurteilt, dass im Vorschlag der Kommission keine Benachrichtigungspflicht des Betroffenen vorgesehen ist;
5. wie sie die Tatsache beurteilt, dass es im Gegensatz zum geltenden Datenschutzrecht in Bund und Ländern für Europol keine Verpflichtung ge-

- ben soll, Daten nur in anonymisierter bzw. pseudonymisierter Form zu verwenden, sofern eine solche Darstellung ausreichend wäre;
6. wie sichergestellt wird, dass die Datenschutzkontrollgremien ihre Aufgabe effektiv wahrnehmen können bzw. ihre Entscheidungen durchsetzen können;
 7. ob die Landesregierung der Ansicht ist, dass durch den Kommissionsvorschlag die Kompetenzen der nationalen Parlamente zur Kontrolle der Europol-Entwicklung eingeschränkt und gleichzeitig die Ausdehnung der Befugnisse und Kompetenzen Europol beschleunigt werden und ob gegebenenfalls dieser Kompetenzschwund auf Seiten der nationalen Parlamente durch das Europäische Parlament kompensiert wird;
 8. wie sie das Vorhaben beurteilt, den Beamten von Europol zukünftig auch operative Eingriffsmöglichkeiten zuzugestehen;
 9. wie die Zusammenarbeit zwischen der gemeinsamen Kontrollinstanz und dem europäischen Datenschutzbeauftragten ausgestaltet werden soll bzw. welche Befugnisse diesen beiden Kontrollinstanzen zustehen;
 10. inwiefern sich der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit verarbeitet werden, nach Ansicht der Landesregierung auf die Tätigkeit von Europol beziehen soll bzw. ob vor dessen Verabschiedung Europol vergemeinschaftet werden kann.

06. 03. 2007

Theurer, Bachmann, Dr. Bullinger,
Fauser, Kluck FDP/DVP

Begründung

Ende des Jahres 2006 legte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften dem Rat der Europäischen Union einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamtes (Europol) vor. Die Aufgabe Europol besteht vor allem in der systematischen Sammlung und Auswertung von personenbezogenen Daten, die im Zusammenhang mit grenzüberschreitender organisierter Kriminalität stehen. Die Kooperation mit den Mitgliedstaaten erfolgt durch sogenannte Verbindungsstellen und Verbindungsbeamte. Nicht nur, weil es sich hierbei um besonders sensible Daten handelt, müssen bei der Einrichtung dieser Datenbank bzw. der Verknüpfung von Datenbanken der europäischen Mitgliedstaaten den international anerkannten Datenschutzgrundsätzen besondere Beachtung geschenkt werden. Flankiert werden soll das zentrale Informationssystem nach dem Willen der Kommission auch durch operative Eingriffsmöglichkeiten. Mit der Ausweitung der Kompetenzen von Europol geht notwendigerweise auch ein Schwund der Kompetenzen auf nationaler Ebene einher.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 29. März 2007 Nr. 3-0123.3/EUROPOL/1 nimmt das Innenministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. ob die Landesregierung in dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung von Europol die wesentlichen Grundsätze des Datenschutzes, wie beispielsweise den Grundsatz der Datensparsamkeit und der Datenvermeidung umgesetzt sieht;

Zu 1.:

Die Landesregierung sieht die wesentlichen Grundsätze des Datenschutzes, gemessen an den eingeschränkten Aufgaben und Befugnissen von Europol, ausreichend umgesetzt. Für die Datenverarbeitung gelten insbesondere die Grundsätze der Zweckbindung und der Erforderlichkeit. Darüber hinaus sollen die Grundsätze des Rahmenbeschlusses des Rates über den Schutz der bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeiteten personenbezogenen Daten zur Anwendung kommen (vgl. Art. 26 des Beschlussvorschlags). Für die Übermittlung personenbezogener Daten gelten zudem die nationalen Datenverarbeitungsvorschriften. Schließlich sieht der Beschlussvorschlag detaillierte Regelungen zu den wesentlichen Arbeitsmitteln der Datenverarbeitung von Europol vor, zu denen das Europol-Informationssystem, die Arbeitsdateien zu Analysezielen und die Indexdatei zählen.

2. nach welchen Kriterien personenbezogene Daten durch Europol gespeichert und analysiert werden dürfen;

Zu 2.:

Die wichtigsten Arbeitsmittel von Europol zur Aufgabenerfüllung sind das Europol-Informationssystem, die zu Analysezielen errichteten Arbeitsdateien sowie das Indexsystem.

Das Europol-Informationssystem dient der Verarbeitung von Daten, die zur Erfüllung der Aufgaben von Europol erforderlich sind. Gespeichert werden dürfen Erkenntnisse über Straftaten im Zusammenhang mit schwerer Kriminalität.

Betroffen sind Personen, die nach Maßgabe des nationalen Rechts des betreffenden Mitgliedstaats einer Straftat oder der Beteiligung an einer Straftat, für die Europol zuständig ist, verdächtigt werden oder die wegen einer solchen Straftat verurteilt worden sind sowie Personen, bei denen nach Maßgabe des nationalen Rechts des betreffenden Mitgliedstaates ernste Gründe für die Annahme bestehen, dass sie Straftaten begehen werden, für die Europol zuständig ist (vgl. Artikel 12 des Beschlussvorschlags).

Neben Identifizierungsdaten dürfen Angaben zu Straftaten, Tatvorwürfen, Tatzeiten, Tatorten und Tatmitteln, der Verdacht der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation, erfolgte Verurteilungen sowie Informationen zur aktenführenden Dienststelle und deren Aktenzeichen gespeichert werden (vgl. Artikel 12 Absätze 2 und 3 des Beschlussvorschlags).

Europol kann ferner in Arbeitsdateien Daten über Straftaten zu Analysezielen speichern, die in die Zuständigkeit von Europol fallen, soweit dies zur Unterstützung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie deren Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung von schwerer Kriminalität erforderlich ist (vgl. Artikel 14 des Beschlussvorschlags). Die Daten

können Personen betreffen, die im Europol-Informationssystem gespeichert werden dürfen, bei Ermittlungen in Verbindung mit den betreffenden Straftaten oder bei anschließenden Strafverfahren als Zeugen in Betracht kommen oder Opfer einer der betreffenden Straftaten waren oder bei denen bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie Opfer solcher Straftaten sein könnten. Darüber hinaus dürfen Daten über Kontakt- und Begleitpersonen und Personen, die Informationen über die betreffende Straftat liefern können, gespeichert werden.

Zur Feststellung, ob eine Information in den Arbeitsdateien gespeichert ist, kann von Europol ferner ein Indexsystem betrieben werden (vgl. Artikel 15 des Beschlussvorschlags).

3. ob in dem Beschlussvorschlag der Kommission ein Rechtsweg vorgesehen ist, der es dem Betroffenen ermöglicht, transparent und effektiv seine Rechte wahrzunehmen bzw. die vollständige Übertragung der Kontrollfunktion auf den Europäischen Datenschutzbeauftragten anzustreben ist;

Zu 3.:

Der Beschlussvorschlag sieht ein Beschwerderecht vor. Die Beschwerde kann bei der gemeinsamen Kontrollinstanz eingelegt werden. Diese entscheidet über die Beschwerde verbindlich (vgl. Artikel 31 und 33 Abs. 2 c des Beschlussvorschlags). Der Betroffene kann somit transparent und effektiv seine Rechte wahrnehmen.

Eine vollständige Übertragung der Kontrollfunktion auf den Europäischen Datenschutzbeauftragten ist im Hinblick auf die im Beschlussvorschlag vorgesehenen Kontrollinstanzen nicht vorgesehen.

4. wie die Landesregierung die Tatsache beurteilt, dass im Vorschlag der Kommission keine Benachrichtigungspflicht des Betroffenen vorgesehen ist;

Zu 4.:

Es gibt auch im nationalen Datenschutzrecht keine generelle Benachrichtigungspflicht des Betroffenen. Das innerstaatliche Recht sieht in der Regel eine nachträgliche Pflicht zur Benachrichtigung des Betroffenen bei heimlichen Datenerhebungen der Sicherheitsbehörden vor, wie zum Beispiel bei der Wohnraumüberwachung, dem Einsatz Verdeckter Ermittler oder der längerfristigen Observation. Über vergleichbare Eingriffsbefugnisse verfügt Europol nicht.

5. wie sie die Tatsache beurteilt, dass es im Gegensatz zum geltenden Datenschutzrecht in Bund und Ländern für Europol keine Verpflichtung geben soll, Daten nur in anonymisierter bzw. pseudonymisierter Form zu verwenden, sofern eine solche Darstellung ausreichend wäre;

Zu 5.:

Die Verarbeitung personenbezogener Daten richtet sich nach dem Grundsatz der Erforderlichkeit. Sie ist daher unzulässig, wenn es genügt, Daten in anonymisierter oder pseudonymisierter Form zu verarbeiten. Einer ausdrücklichen Regelung bedarf es hierfür nicht.

6. wie sichergestellt wird, dass die Datenschutzkontrollgremien ihre Aufgabe effektiv wahrnehmen können bzw. ihre Entscheidungen durchsetzen können;

Zu 6.:

Die nationale Kontrollinstanz (vgl. Artikel 32 des Beschlussvorschlags) überwacht und prüft unabhängig nach Maßgabe des jeweiligen nationalen Rechts die Zulässigkeit der Eingabe und des Abrufs personenbezogener Daten sowie jedwede Übermittlung dieser Daten an Europol durch diesen Mitgliedstaat. Zu diesem Zweck darf die Kontrollinstanz nach den einschlägigen nationalen Verfahren auf die von dem Mitgliedstaat eingegebenen Daten, die im Informationssystem und im Indexsystem enthalten sind, zugreifen.

Die gemeinsame Kontrollinstanz (vgl. Artikel 33 des Beschlussvorschlags) überprüft die Tätigkeit von Europol. Die Mitglieder der gemeinsamen Kontrollinstanz sind unabhängig und nehmen von keiner Behörde Weisungen entgegen.

Stellt die gemeinsame Kontrollinstanz Verstöße gegen die Datenschutzbestimmungen fest, so kann sie eine Beschwerde an den Direktor von Europol richten und ihn auffordern, sich innerhalb einer bestimmten Frist dazu zu äußern und bei Nichtabhilfe den Verwaltungsrat von Europol befassen. Europol ist verpflichtet, die gemeinsame Kontrollinstanz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Insbesondere hat Europol der gemeinsamen Kontrollinstanz die erbetenen Auskünfte zu erteilen, ihr Einsicht in alle Unterlagen und Akten sowie Zugriff auf die gespeicherten Daten zu gewähren, ihr jederzeit ungehindert Zutritt zu allen Diensträumen zu gewähren sowie den Entscheidungen der gemeinsamen Kontrollinstanz über Beschwerden nachzukommen. Ferner erstellt die gemeinsame Kontrollinstanz in regelmäßigen Abständen Tätigkeitsberichte.

7. ob die Landesregierung der Ansicht ist, dass durch den Kommissionsvorschlag die Kompetenzen der nationalen Parlamente zur Kontrolle der Europol-Entwicklung eingeschränkt und gleichzeitig die Ausdehnung der Befugnisse und Kompetenzen Euopols beschleunigt werden und ob gegebenenfalls dieser Kompetenzschwung auf Seiten der nationalen Parlamente durch das Europäische Parlament kompensiert wird;

Zu 7.:

Die Errichtung von Europol auf Grundlage eines Ratsbeschlusses erfordert, anders als das bisherige Europol-Übereinkommen, keine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten.

Insoweit wird zumindest die Möglichkeit der nationalen Parlamente beschränkt, Änderungen des Europol-Übereinkommens durch Nichtratifizierung abzulehnen.

Zu bedenken ist aber, dass seit der Errichtung von Europol drei Änderungsprotokolle in den Jahren 2000, 2002 und 2003 zwar angenommen, bislang aber nicht in Kraft treten konnten. Insofern zielt der Kommissionsvorschlag nicht auf eine Beschleunigung der Ausdehnung der Befugnisse und Kompetenzen von Europol, sondern vielmehr auf die notwendige Anpassung an neue und gestiegene Sicherheitsrisiken.

Die Aufsichts- und Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments werden durch den Kommissionsvorschlag gestärkt. Neben den ausdrücklich vorgesehenen Beteiligungsrechten trägt hierzu vor allem der Umstand bei, dass Europol zukünftig aus dem EU-Haushalt finanziert werden soll.

8. wie sie das Vorhaben beurteilt, den Beamten von Europol zukünftig auch operative Eingriffsmöglichkeiten zuzugestehen;

Zu 8.:

Die Landesregierung spricht sich nach wie vor gegen die Übertragung eigenständiger Vollzugskompetenzen auf Europol aus. Diese sind auch im Vorschlag für den Ratsbeschluss ausdrücklich ausgeschlossen.

Dagegen hat sich auch die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder bereits verschiedentlich für ein operatives Tätigwerden von Europol-Bediensteten in unterstützender Funktion ohne Ausübung von Zwangsmaßnahmen ausgesprochen, beispielsweise im Rahmen der Beteiligung von Europol an gemeinsamen Ermittlungsgruppen der Mitgliedstaaten unter Leitung und Verantwortung der zuständigen nationalen Behörden.

Künftig könnten Europol originäre exekutive Befugnisse allenfalls für die Bekämpfung von Straftaten übertragen werden, die einzelstaatlich nicht verfolgt werden können und gemeinsame Interessen aller Mitgliedstaaten betreffen (z. B. in Fällen der Euro-Fälschung in Staaten außerhalb der Europäischen Union oder des Betrugs zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaft). Voraussetzung wäre unter anderem eine hinreichende Harmonisierung und ggf. Schaffung der einschlägigen verfahrens- und materiellrechtlichen Voraussetzungen zur Verfolgung dieser Delikte.

9. wie die Zusammenarbeit zwischen der gemeinsamen Kontrollinstanz und dem europäischen Datenschutzbeauftragten ausgestaltet werden soll bzw. welche Befugnisse diesen beiden Kontrollinstanzen zustehen;

Zu 9.:

Die Datenschutzkontrolle wird durch die nationalen Kontrollinstanzen und die gemeinsame Kontrollinstanz sichergestellt.

Zusätzliche Kontrollbefugnisse durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten sind daher in dem Beschlussvorschlag nicht vorgesehen. Allerdings regelt Artikel 33 Abs. 6 des Beschlussvorschlags die Zusammenarbeit zwischen der gemeinsamen Kontrollinstanz und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten. Diese soll insbesondere zu einer einheitlichen Anwendung der Vorschriften und Verfahren für die Datenverarbeitung beitragen.

10. inwiefern sich der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit verarbeitet werden, nach Ansicht der Landesregierung auf die Tätigkeit von Europol beziehen soll bzw. ob vor dessen Verabschiedung Europol vergemeinschaftet werden kann.

Zu 10.:

Der Beschlussvorschlag der Kommission zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts sieht vor, auf die Grundsätze des Rahmenbeschlusses des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit verarbeitet werden, Bezug zu nehmen (vgl. Artikel 26 des Beschlussvorschlags). Unabhängig hiervon wird derzeit diskutiert, ob der Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses auch auf Europol erstreckt werden soll. Die Landesregierung steht dem grundsätzlich gegenüber.

Der Kommissionsvorschlag für den Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamtes befindet sich noch in einem frühen Verfahrensstadium. Es lässt sich daher nicht abschätzen, ob Europol vor Verabschiedung des genannten Rahmenbeschlusses vergemeinschaftet werden kann.

In Vertretung

Arnold

Ministerialdirektor