

I

(Entschliefungen, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zur Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf den Erlass eines Beschlusses des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2007/.../JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität

(2008/C 89/01)

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 286,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 8,

gestützt auf 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,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, insbesondere auf Artikel 41 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. EINLEITUNG

1. Die Initiative der Bundesrepublik Deutschland zur Durchführung des Beschlusses 2007/.../JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (nachstehend „Initiative“ genannt) wurde am 9. November 2007 im Amtsblatt veröffentlicht⁽¹⁾. Diese Initiative wurde um einen Anhang vom 18. Oktober 2007 ergänzt, der weitere Einzelheiten zur Durchführung des Beschlusses 2007/.../JI enthält (nachstehend „Anhang“ genannt)⁽²⁾.

⁽¹⁾ ABl. C 267 vom 9.11.2007, S. 4.⁽²⁾ Der Anhang wurde noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht, ist jedoch als Dokument 11045/1/07 REV 1 ADD 1 im Register des Rates öffentlich zugänglich.

2. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) wurde nicht um eine Stellungnahme zu dieser Initiative für einen Durchführungsbeschluss ersucht. Daher gibt er diese Stellungnahme aus eigener Initiative ab, wie er dies bereits am 4. April 2007 mit seiner Stellungnahme zur Initiative für einen Beschluss des Rates⁽³⁾ getan hatte.
3. Obwohl ein Mitgliedstaat, der eine Initiative für eine gesetzgeberische Maßnahme nach Titel VI des EU-Vertrags ergreift, gesetzlich nicht verpflichtet ist, den EDSB um eine Stellungnahme zu bitten, schließt das Verfahren ein solches Ersuchen um Stellungnahme nicht aus. Der EDSB hat zudem in seiner Stellungnahme vom 4. April 2007 die Hinzufügung des folgenden Satzes in Artikel 34 des betreffenden Ratsbeschlusses empfohlen: „Der Rat hört den EDSB, bevor er eine Durchführungsmaßnahme annimmt“. Diese Empfehlung wurde — trotz der ihr zugrunde liegenden Logik, dass nämlich Durchführungsmaßnahmen in einem derartigen Fall zumeist Auswirkungen auf die Verarbeitung personenbezogener Daten haben — leider nicht befolgt. Die aktuelle Initiative der Bundesrepublik Deutschland ist ein deutliches Beispiel für die Gültigkeit dieser Logik.
4. Der EDSB zieht keine inhaltlichen Schlussfolgerungen aus diesem Ergebnis. Es fügt sich in den Ansatz des Rates ein, die Initiative so wenig wie möglich zu ändern, damit die volle Vereinbarkeit mit dem Wortlaut des Prümmer Vertrags, den mehrere Mitgliedstaaten bereits vorher unterzeichnet hatten, gewährleistet ist. Der EDSB wird im weiteren Verlauf dieser Stellungnahme noch auf die Folgen dieses Ansatzes für die demokratischen Grundsätze eingehen.

II. HINTERGRUND UND RECHTSRAHMEN

5. Der Prümmer Vertrag wurde im Mai 2005 außerhalb des Rahmens des EU-Vertrags durch sieben Mitgliedstaaten unterzeichnet. Weitere Mitgliedstaaten sind diesem Vertrag anschließend beigetreten.

⁽³⁾ ABl. C 169 vom 21.7.2007, S. 2.

6. Der Prümer Vertrag wird durch die Durchführungsvereinbarung vom 5. Dezember 2006 ergänzt, die sich auf Artikel 44 dieses Vertrags stützt. Diese Durchführungsvereinbarung ist für das Funktionieren des Prümer Vertrags erforderlich.
7. Nach der Annahme des Beschlusses des Rates 2007/.../JI über die Initiative von 15 Mitgliedstaaten (nachstehend „Prümer Initiative“ genannt), über den der Rat bereits eine politische Einigung erzielt hat, werden die wichtigsten Elemente des Prümer Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt. Diese Überführung war von Anfang an von den Vertragsparteien des EU-Vertrags beabsichtigt, wie aus der Präambel des Prümer Vertrags hervorgeht.
8. Die Intention in dem Rechtssetzungsverfahren für den Ratsbeschluss war nicht, die Hauptfragen noch weiter zu erörtern, sondern Einvernehmen über den Besitzstand des Prümer Vertrags zu erzielen. Dies war umso wichtiger, als während dieses laufenden Rechtssetzungsverfahrens der Prozess der Ratifizierung des Vertrags in einer Reihe von Mitgliedstaaten weiterging und der Vertrag in Kraft getreten ist.

III. ZIEL UND SCHWERPUNKT DIESER STELLUNGNAHME

9. Diese Stellungnahme konzentriert sich auf den Entwurf eines Beschlusses des Rates zu den Durchführungsbestimmungen. Die in der vorherigen Stellungnahme des EDSB zu dem Beschluss des Rates über die Prümer Initiative angeführten Punkte behalten ihre Gültigkeit und werden nicht wiederholt, es sei denn, dies wäre erforderlich, um die Fragen hervorzuheben, die der Gesetzgeber noch im Rahmen der Durchführungsbestimmungen behandeln könnte.
10. In diesem Zusammenhang muss besonders betont werden, dass den Durchführungsbestimmungen eine besondere Bedeutung zukommt, da in ihnen neben einigen verwaltungsmäßigen und technischen Regelungen ganz entscheidende Aspekte und Instrumente des Systems und seiner Funktionsweise festgelegt werden. So enthält beispielsweise Kapitel 1 der Durchführungsbestimmungen Begriffsbestimmungen zu den in dem Ratbeschluss zu Prüm verwendeten Termini. Auch sind in den Durchführungsbestimmungen gemeinsame Vorschriften für den Datenaustausch vorgesehen (Kapitel 2), ferner werden darin die spezifischen Regeln für den Austausch von DNA-Daten (Kapitel 3), daktyloskopischen Daten (Kapitel 4) und Fahrzeugregisterdaten (Kapitel 5) festgelegt. Die Schlussbestimmungen in Kapitel 6 enthalten wichtige Regelungen für die Annahme weiterer Durchführungsbestimmungen in Handbüchern und für die Bewertung der Umsetzung des Beschlusses.
11. Zudem wird der Anhang insofern berücksichtigt, als er dazu beiträgt oder beitragen sollte, die Grundzüge des vorgeschlagenen Systems und die Garantien für die betroffenen Personen zu definieren.

IV. ALLGEMEINES

Begrenzter Handlungsspielraum

12. Der EDSB stellt fest, dass auch im vorliegenden Fall durch die Tatsache, dass für den Prümer Vertrag bereits vorher Durchführungsbestimmungen in Kraft waren, der Rat in Wirklichkeit nur über einen stark begrenzten Handlungsspielraum verfügt. Erwägungsgrund 3 und Artikel 18 der Initiative sehen in der Tat vor, dass sich sowohl der Durchführungsbeschluss als auch die Handbücher auf die am

5. Dezember 2006 geschlossene Durchführungsvereinbarung zur verwaltungsmäßigen und technischen Umsetzung des Prümer Vertrags stützen. Das bedeutet, dass entsprechend der aktuellen Initiative die 27 Mitgliedstaaten dem Pfad folgen müssen, der von den sieben Mitgliedstaaten, die den Prümer Vertrag unterzeichnet haben, vorgegeben wurde.

13. Dieser Ansatz steht einem wirklich transparenten und demokratischen Rechtssetzungsverfahren im Wege, da die Möglichkeiten einer breit angelegten Aussprache und einer effektiven Berücksichtigung der legislativen Rolle des Europäischen Parlaments bzw. der beratenden Rolle anderer Einrichtungen, wie beispielsweise des EDSB, erheblich eingeschränkt werden. Der EDSB empfiehlt, die Initiative und ihren Anhang offen zu erörtern und dabei die Beiträge aller institutionellen Akteure effektiv zu berücksichtigen. Dabei sollte auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass dem Europäischen Parlament in diesem Bereich die Rolle eines vollwertigen Mitgesetzgebers zukommt, sobald der am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnete Reformvertrag in Kraft tritt.

Rechtsrahmen für den Datenschutz und Verhältnis zum Entwurf eines Rahmenbeschlusses über den Datenschutz in der dritten Säule

14. Der für den Datenschutz geltende Rechtsrahmen ist komplex und entwickelt sich rasch. In Kapitel 6 der Prümer Initiative werden einige Garantien und spezifische Vorschriften im Zusammenhang mit dem Datenschutz festgeschrieben. Diese spezifischen Vorschriften sind jedoch keine eigenständigen Vorschriften, sondern müssen sich, sollen sie ordnungsgemäß greifen, auf einen umfassenden allgemeinen Rahmen zum Schutz personenbezogener Daten, die von den Polizei- und Justizbehörden verarbeitet werden, stützen. Derzeit enthält Artikel 25 der Prümer Initiative eine Bezugnahme auf das Übereinkommen 108 des Europarates. Der EDSB hat jedoch wiederholt die Notwendigkeit hervorgehoben, die in dem Übereinkommen 108 enthaltenen Grundsätze näher auszuführen, so dass ein harmonisierter Datenschutz auf hohem Niveau sichergestellt werden kann, mit dem im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowohl die Bürgerrechte als auch eine effiziente Strafverfolgung gewährleistet werden können⁽¹⁾.
15. Die Kommission hat im Hinblick darauf bereits im Oktober 2005 ein allgemeines Instrument vorgeschlagen, und zwar den Entwurf eines Rahmenbeschlusses des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (nachstehend „Entwurf eines Rahmenbeschlusses über den Datenschutz in der dritten Säule“ genannt). Dieser Beschluss ist vom Rat noch nicht angenommen worden und kann somit noch erörtert und möglicherweise auch noch geändert werden, so dass weitere Verzögerungen bei der Annahme und Durchführung nicht auszuschließen sind. Inzwischen steht jedoch fest, dass dieser Rahmenbeschluss in der gegenwärtigen Fassung nur auf mit anderen Mitgliedstaaten ausgetauschte personenbezogene Daten und nicht auf die innerstaatliche Verarbeitung von Daten Anwendung finden soll⁽²⁾.

⁽¹⁾ Siehe in jüngerer Zeit die Stellungnahme des EDSB zu Prüm, Nummern 57-76, und die dritte Stellungnahme des EDSB vom 27. April 2007 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, Nr. 14 (ABl. C 139 vom 23.6.2007, S. 1).

⁽²⁾ Die neueste Fassung dieses Vorschlags ist als Dokument 16397/07 im Register des Rates verfügbar.

16. Darüber hinaus können mit der aktuellen Fassung des Entwurfs eines Rahmenbeschlusses über den Datenschutz in der dritten Säule trotz des angestrebten Ziels, ein hohes Datenschutzniveau zu gewährleisten, lediglich ein Mindestmaß an Harmonisierung und Garantien erreicht werden. Daher müssen bestimmte Instrumente, wie beispielsweise die Initiative, der ein umfassender allgemeiner Datenschutzrahmen zugute gekommen wäre, nun die Lücken schließen, die der Entwurf eines Rahmenbeschlusses über den Datenschutz in der dritten Säule hinterlassen hat.
17. Der EDSB weist daher erneut darauf hin, dass einerseits die Ratsbeschlüsse zu Prüm nicht in Kraft treten sollten, solange die Mitgliedstaaten nicht einen allgemeinen Rahmenbeschluss über den Datenschutz in der dritten Säule umgesetzt haben. Diese Voraussetzung sollte in der Initiative ausdrücklich festgelegt werden, mit der Maßgabe, dass eine angemessene vorherige Überprüfung des reibungslosen Funktionierens der Datenschutzgarantien innerhalb des Datenaustauschsystems vorgenommen wird. In diesem Zusammenhang ist es auch von wesentlicher Bedeutung, dass das Verhältnis zwischen den Rechtsinstrumenten geklärt wird, damit gewährleistet ist, dass der Rahmenbeschluss über den Datenschutz der dritten Säule die „lex generalis“ darstellt, und dass zugleich andere spezifische Garantien und maßgeschneiderte strengere Normen, die in der Prümer Initiative vorgesehen sind, angewandt werden können ⁽¹⁾.
18. Andererseits sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass die speziellen Datenschutzvorschriften für DNA-Daten, Fingerabdrücke und Fahrzeugregisterdaten in Kapitel 6 der Prümer Initiative nicht nur auf den Austausch dieser Daten, sondern auch auf deren Erhebung, Speicherung und innerstaatliche Verarbeitung sowie auf die Übermittlung weiterer personenbezogener Daten im Rahmen des Ratsbeschlusses Anwendung finden. Diese Klarstellung stünde im Einklang mit Artikel 24 Absatz 2 der Prümer Initiative und wäre eine logische Folge der den Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtung, die oben genannten Arten von Daten zu erheben, zu speichern und auszutauschen.
19. Dieser Aspekt gewinnt noch an Bedeutung, wenn man in Betracht zieht, dass die innerstaatliche Verarbeitung personenbezogener Daten voraussichtlich nicht in den Anwendungsbereich des Entwurfs eines Rahmenbeschlusses über den Datenschutz in der dritten Säule fallen wird. Der Rat hat diese Entscheidung getroffen, zugleich aber darauf hingewiesen, dass dies nicht bedeutet, dass die Rechtsgrundlage nicht trotzdem für die besagte Verarbeitung gelten könnte. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass das aktuelle Paket von Initiativen — das die Prümer Initiative und die Durchführungsbestimmungen umfasst — die Verpflichtung vorsieht, bestimmte Datenbanken wie beispielsweise DNA-Datenbanken einzurichten und zu verwalten, muss es auch Garantien in Bezug auf die mit der Erhebung und Speicherung einhergehenden Datenverarbeitungsvorgänge bieten — insbesondere was die Erhebung und die Speicherung von DNA-Profilen angeht. Würde sich also die Anwendung dieser Rechtsinstrumente auf die ausgetauschten Daten beschränken, so würden sie nicht die nötigen Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten enthalten, die für alle Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b des EU-Vertrags zu beachten sind.
20. Der EDSB ruft den Gesetzgeber auf, gemäß Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b des EU-Vertrags dafür zu sorgen, dass für den Datenschutz ein klarer, effizienter und umfassender Rechtsrahmen, der verschiedene Rechtsakte mit allgemeinen Vorschriften und spezifischen Garantien verbindet, vorhanden ist, bevor die aktuelle Initiative in Kraft tritt.
21. In dieser Stellungnahme wird der EDSB daher, wo dies wichtig ist, auf die Fragen eingehen, die in dem Entwurf eines Rahmenbeschlusses über den Datenschutz in der dritten Säule nicht (vollständig) behandelt worden sind und deshalb bei der Umsetzung der mit der aktuellen Initiative geschaffenen Regelung berücksichtigt werden sollten.

Transparenz des Beschlussfassungsverfahrens und der Durchführungsbestimmungen

22. Der EDSB weist darauf hin, dass Transparenz sowohl beim Beschlussfassungsverfahren als auch bei der Durchführung von Vorschriften ein wesentlicher Faktor ist. Im Sinne der Transparenz sollte daher zum einen allen einschlägigen beteiligten institutionellen Akteuren die Möglichkeit zu einer uneingeschränkten und effektiven Teilnahme geboten und zum anderen eine öffentliche Aussprache und eine angemessene Unterrichtung der Bürger gefördert werden.
23. In diesem Fall wird die Transparenz jedoch leider durch eine Reihe von Umständen beeinträchtigt: es liegt keine Begründung vor, in der die Hintergründe der vorgeschlagenen Maßnahmen, deren Effizienz und mögliche politische Alternativen dargelegt würden; der Text des Anhangs ist noch unvollständig (er wurde beispielsweise noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht und noch nicht in alle Amtssprachen übersetzt, ferner sind die Bezugnahmen auf die Artikel und die Begriffsverwendung oftmals ungenau und die Erklärungen der Mitgliedstaaten zum Inhalt der DNA-Datenbanken nicht verfügbar), und die Initiative an sich enthält weder die Verpflichtung zur angemessenen Unterrichtung der Bürger über die getroffenen Maßnahmen und Änderungen dieser Maßnahmen, noch sind darin entsprechende Mechanismen vorgesehen.
24. Der EDSB empfiehlt daher, die Transparenz der Maßnahmen zu verbessern, indem so rasch wie möglich eine endgültige Fassung des Anhangs vorgelegt wird und Maßnahmen zur Unterrichtung der Bürger über die Grundzüge des Systems, über ihre Rechte und die Ausübung dieser Rechte geschaffen werden. Solche Informationskampagnen sollten in der Initiative oder in deren Anhang ausdrücklich vorgesehen werden.

Größenordnung des Systems

25. Die Initiative spiegelt sehr weitgehend die im Prümer Vertrag festgelegten Durchführungsbestimmungen wider. Wie allerdings in der Stellungnahme zur Prümer Initiative bereits angemerkt (Nummern 33-35), sind Systeme, die für den Informationsaustausch zwischen einigen wenigen Mitgliedstaaten ausgelegt sind, nicht zwangsläufig geeignet, wenn sie auf ein wesentlich größeres System — wie beispielsweise den Informationsaustausch zwischen 27 Mitgliedstaaten — angewandt werden müssen, und müssen daher möglicherweise angepasst werden.

⁽¹⁾ Im Hinblick auf diesen Punkt sollte der Wortlaut von Artikel 27b der neuesten Fassung des Entwurfs für einen Rahmenbeschluss über den Datenschutz der dritten Säule sorgfältig geprüft und erörtert werden.

26. Ein System mit wenigen Beteiligten begünstigt in der Tat enge Kontakte zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten, sowohl, was die Strafverfolgung als auch was die Überwachung der Missbrauchsrisiken im Zusammenhang mit dem Schutz personenbezogener Daten Betroffener anbelangt. Ein größeres System, in dem die innerstaatlichen Praktiken und Rechtsvorschriften für die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung von Daten, insbesondere für DNA-Profile und Fingerabdrücke, erheblich voneinander abweichen, vermag dies nicht. Zudem kann die Verwendung unterschiedlicher Sprachen und rechtlicher Konzepte die Treffergenauigkeit beim Datenaustausch zwischen Ländern mit unterschiedlichen Rechtstraditionen beeinträchtigen. Der EDSB ersucht daher den Gesetzgeber, bei der weiteren Erörterung der Initiative die Größenordnung des Systems gebührend zu berücksichtigen, indem er dafür Sorge trägt, dass die wachsende Zahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten nicht zu einem Effizienzverlust führt. In den Durchführungsbestimmungen sollten insbesondere spezifische Datenaustauschformate festgelegt werden, die auch den sprachlichen Unterschieden Rechnung tragen; zudem sollte die Treffergenauigkeit bei den ausgetauschten Daten ständig überwacht werden.

Einbeziehung der Datenschutzbehörden

27. In der Initiative sollte anerkannt werden, dass den unabhängigen Datenschutzbehörden im Zusammenhang mit einem groß angelegten grenzüberschreitenden Datenaustausch eine wichtige Funktion zukommt, und es sollte durch die Initiative dafür gesorgt werden, dass diese Behörden ihre Aufgaben effizient wahrnehmen können.
28. Erstens sieht der derzeitige Rechtsrahmen keinerlei Anhörung oder Einbeziehung der zuständigen Aufsichtsbehörden vor, was die Änderungen der Durchführungsbestimmungen und ihrer Anhänge (Artikel 18 der Initiative), die Anwendung der Datenschutzvorschriften durch die Mitgliedstaaten (Artikel 20) oder die Bewertung des Datenaustauschs (Artikel 21) anbelangt. So werden bedauerlicherweise zum Beispiel in Kapitel IV des Anhangs, in dem die Vorschriften zur Bewertung der Durchführung im Einzelnen festgelegt werden, die zuständigen Datenschutzbehörden in keiner Weise erwähnt. Der EDSB empfiehlt, dass die wesentliche beratende Rolle, die diese Behörden spielen, in den oben genannten Artikeln ausdrücklich anerkannt wird.
29. Zweitens sollte durch die Initiative sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten den Datenschutzbehörden die (zusätzlichen) Mittel zur Verfügung stellen, die letztere benötigen, um ihre aus der Umsetzung des vorgeschlagenen Systems resultierenden Aufsichtsaufgaben wahrzunehmen.
30. Drittens sollte in der Initiative geregelt werden, dass die zuständigen Datenschutzbehörden regelmäßig auf Ebene der EU zusammentreffen, um ihre Tätigkeiten zu koordinieren und die Anwendung der Instrumente zu harmonisieren. Diese Möglichkeit sollte ausdrücklich in die Initiative aufgenommen werden, soweit der Rahmenbeschluss über den Datenschutz in der dritten Säule kein allgemeineres Forum der Datenschutzbehörden auf EU-Ebene vorsieht.

V. EINZELFRAGEN

Begriffsbestimmungen

31. Artikel 2 der Initiative gibt eine Reihe von Begriffsbestimmungen vor, welche die im Ratsbeschluss enthaltenen Definitionen zum Teil widerspiegeln. Erstens sei darauf hingewiesen, dass die Begriffsbestimmungen in Artikel 2 der Initiative den im Ratsbeschluss vorgegebenen Begriffsbestimmungen nicht exakt entsprechen; dies gilt insbesondere für Artikel 24 des Beschlusses. Der Gesetzgeber sollte die Formulierungen der beiden Fassungen angleichen, um Probleme bei der Umsetzung zu vermeiden.
32. Zweitens hat der EDSB bereits in seiner Stellungnahme zur Prümer Initiative bedauert, dass die Initiative keine eindeutige Definition der personenbezogenen Daten enthält (Nummern 41 bis 43). Dieser Mangel ist in Bezug auf die Durchführungsbestimmungen um so bedauerlicher, da diese erst vorgelegt wurden, als bereits feststand, dass der Entwurf des Rahmenbeschlusses über den Datenschutz in der dritten Säule keine Anwendung auf die innerstaatliche Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten und insbesondere von DNA-Profilen findet. Der EDSB fordert den Gesetzgeber daher erneut auf, eine klare und umfassende Definition der personenbezogenen Daten vorzusehen.
33. In diesem Zusammenhang sollte in den Durchführungsbestimmungen ferner die Anwendbarkeit der Datenschutzvorschriften auf offene Spuren, die noch keiner identifizierten Person zugeordnet werden konnten, geklärt werden. Diese Daten werden erhoben, ausgetauscht und gegeneinander abgeglichen, um die Personen zu ermitteln, zu denen sie passen. Da mit der Regelung die Identifizierung dieser Personen bezweckt wird und bei diesen Daten grundsätzlich davon auszugehen ist, dass sie nur vorübergehend offene Spuren darstellen, sollten auch für diese Daten deshalb die meisten, wenn nicht sogar alle Bestimmungen und Garantien gelten, die auf personenbezogene Daten Anwendung finden ⁽¹⁾.
34. Ferner verweist der EDSB in Bezug auf die Definition des nicht codierenden Teils der DNA (Artikel 2 Buchstabe e) erneut darauf ⁽²⁾, dass die Fähigkeit zur Feststellung sensibler Erbmerkmale eines Organismus in bestimmten Chromosomenbereichen durch entsprechende Entwicklungen der Wissenschaft verbessert werden kann. Deshalb sollte die Definition des nicht codierenden Teils dynamisch gestaltet werden, indem die Verpflichtung aufgenommen wird, nicht länger DNS-Marker zu verwenden, die bei entsprechenden Entwicklungen in der Wissenschaft die Feststellung bestimmter Erbmerkmale ermöglichen könnten ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Hinsichtlich der Anwendbarkeit der Datenschutzvorschriften auf DNA-Profile sei auf die Stellungnahme Nr. 4/2007 der Datenschutzgruppe gemäß Artikel 29 vom 20. Juni 2007 zum Konzept der personenbezogenen Daten (WP 136, S. 8-9) verwiesen; ferner werden in derselben Stellungnahme auf S. 16-17 nähere Erläuterungen zur gleich gelagerten Frage der Anwendbarkeit der Datenschutzvorschriften auf dynamische IP-Adressen gegeben.

⁽²⁾ Siehe auch Stellungnahme des EDSB vom 28. Februar 2006 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit (KOM(2005) 490 endg.), Nummern 58-60 (ABL. C 116 vom 17.5.2006).

⁽³⁾ Im gleichen Zusammenhang wird auf Anhang I der Entschließung des Rates vom 25. Juni 2001 über den Austausch von DNS-Analyseergebnissen (ABL. C 187 vom 3.7.2001, S. 1) verwiesen.

Treffergenauigkeit beim automatisierten Abruf oder Abgleich

35. Artikel 8 der Initiative regelt den automatisierten Abruf und Abgleich von DNA-Profilen; darin wird festgelegt, dass die automatisierte Meldung über das Vorliegen einer Übereinstimmung „nur erfolgt, wenn der automatisierte Abruf oder Abgleich eine Übereinstimmung eines Minimums an Loci ergeben hat“. Dieses Minimum an Loci ist in Kapitel 1 des Anhangs festgelegt. Jeder Mitgliedstaat soll sicherstellen, dass die bereitgestellten DNA-Profile mindestens 6 der 7 ESS-Loci enthalten (Kapitel I Punkt 1.1 des Anhangs). Der Abgleich erfolgt zwischen den Werten der verglichenen Loci, die gewöhnlich in den Spuren-DNA-Profilen der ersuchenden Stellen und den Vergleichs-DNA-Profilen der ersuchten Stellen zu finden sind (Punkt 1.2). Eine Übereinstimmung liegt vor, wenn alle Werte der verglichenen Loci gleich sind („Volltreffer“) oder wenn nur ein Wert abweicht („Beinahe-Treffer“) (Punkt 1.2). Sowohl Volltreffer als auch Beinahe-Treffer werden gemeldet (Punkt 1.3).
36. In Bezug auf dieses Verfahren stellt der EDSB fest, dass die Treffergenauigkeit von elementarer Bedeutung ist. Je größer die Zahl der übereinstimmenden Loci ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit eines Fehltreffer bei der Suche nach Übereinstimmungen zwischen verglichenen DNA-Profilen. Die gegenwärtige Lage in der Europäischen Union stellt sich so dar, dass der Bestand an DNA-Datenbanken und deren Struktur von Land zu Land verschieden sind. In den einzelnen Ländern werden unterschiedliche Zahlen von Loci und unterschiedliche Standardsätze verwendet. Der Anhang legt ein Minimum von 6 Loci für eine Übereinstimmung fest, enthält aber keine Angaben zur möglichen Fehlerrate für das System. Was diese Frage angeht, so stellt der EDSB fest, dass in vielen Ländern eine höhere Zahl von Loci verwendet wird, um die Treffergenauigkeit zu erhöhen und die Fehler率 zu senken⁽¹⁾. Deshalb wäre es zur korrekten Bewertung der Treffergenauigkeit des angestrebten Systems von elementarer Bedeutung, dass für die jeweilige Zahl von verglichenen Loci Angaben über die mögliche Fehlerrate gemacht werden.
37. Dies bedeutet ferner, dass das Minimum an Loci ein wesentliches Element ist und daher nicht im Anhang zur Initiative (der gemäß Artikel 18 der Initiative vom Rat mit qualifizierter Mehrheit und ohne Anhörung des Parlaments geändert werden kann), sondern im verfügbaren Teil festgeschrieben werden sollte, um zu vermeiden, dass die Treffergenauigkeit durch eine Verringerung der Anzahl von Loci beeinträchtigt werden kann. Der Möglichkeit von Fehlern und Fehltreffern sollte gebührend Rechnung getragen werden, indem festgelegt wird, dass Beinahe-Treffer ausdrücklich als solche zu deklarieren sind, so dass die Empfängerbehörden wissen, dass dieser Treffer weniger vertrauenswürdig ist als ein Volltreffer.
38. Zudem wird in der Initiative eingeräumt, dass ein Abruf oder Abgleich Mehrfachtreffer ergeben kann, wie in Artikel 8 der Initiative zu den DNA-Profilen und in Kapitel 3 (Punkt 1.2) des Anhangs zu den Fahrzeugregisterdaten ausdrücklich dargelegt. In allen diesen Fällen sollten weitere Kontrollen und Überprüfungen vorgenommen werden, um zu klären, warum es zu Mehrfachtreffern gekommen ist und welcher Treffer eine 100-prozentige Übereinstimmung
39. In demselben Zusammenhang empfiehlt der EDSB, insbesondere die mit DNA-Abgleichen und -Abrufen befassten Strafverfolgungsstellen darüber aufzuklären, dass DNA-Profile keine eindeutigen Kennzeichner sind. Auch wenn sich bei einer bestimmten Zahl von Loci eine 100-prozentige Übereinstimmung ergibt, ist die Möglichkeit von Fehltreffern, d. h. die Möglichkeit, dass eine Person irrtümlicherweise mit einem DNA-Profil in Verbindung gebracht wird, nicht auszuschließen. So können beim Abgleich bzw. Abruf von DNA-Profilen Fehler in verschiedenen Arbeitsphasen auftreten, z. B. durch mangelnde Qualität der DNA-Proben bei der Entnahme, etwaige technische Fehler bei der DNA-Analyse, Fehler bei der Eingabe oder ganz einfach deshalb, weil sich an den untersuchten Loci beim Abgleich eine zufällige Übereinstimmung ergibt. Was den zuletzt genannten Punkt angeht, so wird die Fehlerrate wahrscheinlich in dem Maße ansteigen, wie die Zahl von Loci sinkt und der Umfang der Datenbank zunimmt.
40. Gleiches gilt für die Treffergenauigkeit beim Abgleich von Fingerabdrücken. Nach Artikel 12 der Initiative erfolgen die Digitalisierung der daktyloskopischen Daten und ihre Übermittlung in einem in Kapitel II des Anhangs festgelegten einheitlichen Datenformat. Zudem soll jeder Mitgliedstaat dafür sorgen, dass die daktyloskopischen Daten für einen Abgleich anhand des automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssystems (AFIS: Automated Fingerprint Identification System) von ausreichender Qualität sind. Kapitel II des Anhangs enthält Detailangaben über das zu verwendende Format. Vor diesem Hintergrund sollten die Initiative und der zugehörige Anhang im Interesse einer Gewährleistung der Treffergenauigkeit beim Abgleich eine möglichst umfassende Harmonisierung der verschiedenen von den Mitgliedstaaten eingesetzten AFIS-Systeme und der Art ihrer Nutzung, insbesondere in Bezug auf deren Falschrückweisungsrate, gewährleisten. Nach Auffassung des EDSB sollten diese Angaben in das Handbuch gemäß Artikel 18 Absatz 2 der Initiative aufgenommen werden.
41. Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt ist, dass die DNA- und Fingerabdruck-Datenbanken genau abgegrenzt werden sollten, da sie je nach Mitgliedstaat DNA-Profile bzw. Fingerabdrücke von verschiedenen Gruppen von betroffenen Personen (Täter, Tatverdächtige, sonstige am Tatort anwesende Personen usw.) enthalten können. Trotz dieser Unterschiede werden die in den einzelnen Mitgliedstaaten künftig einzusetzenden Kategorien von Datenbanken in der vorliegenden Initiative nicht abgegrenzt und werden bislang keine diesbezüglichen Erläuterungen in den Anhang aufgenommen. Deshalb kann es vorkommen, dass DNA- und Fingerabdruckdaten zwischen uneinheitlichen und häufig irrelevanten Gruppen von betroffenen Personen abgeglichen werden.
42. Nach Ansicht des EDSB sollte in der Initiative genau festgelegt werden, welche Gruppen von betroffenen Personen in den Datenaustausch einzubeziehen sind und auf welche Weise den anderen Mitgliedstaaten deren jeweiliger Status im Rahmen eines Abgleichs oder Abrufs mitzuteilen ist. Zum Beispiel könnte in die Initiative die Verpflichtung aufgenommen werden, dass in der Rückmeldung (Vergleichsbericht) anzugeben ist, bei welchen Gruppen von betroffenen Personen die DNA- und Fingerabdruckdaten verglichen wurden, soweit diese Angaben den ersuchten Behörden zur Verfügung stehen.

⁽¹⁾ Zum Beispiel hat die Nationale DNA-Datenbank des Vereinigten Königreichs die Zahl der für DNA-Profile verwendeten Loci von 6 auf 10 heraufgesetzt, um eine höhere Zuverlässigkeit des Systems zu erreichen.

Bewertung des Datenaustauschs

43. Die Bewertung des Datenaustauschs gemäß Artikel 21 der Initiative und Kapitel 4 des Anhangs ist zu begrüßen. Doch behandeln diese Bestimmungen lediglich die administrative, technische und finanzielle Durchführung des automatisierten Datenaustauschs, ohne auf die Bewertung der Anwendung der Datenschutzvorschriften einzugehen.
44. Deshalb regt der EDSB an, die Bewertung der Datenschutzaspekte beim Datenaustausch stärker zu betonen und dabei ein besonderes Augenmerk auf die Zwecke des Datenaustauschs, die Art und Weise der Unterrichtung der Datensubjekte, die Treffergenauigkeit bei den ausgetauschten Daten und die Fehlreffer, die Ersuchen um Zugang zu personenbezogenen Daten, die Dauer der Datenspeicherung und die Effizienz der Sicherungsmaßnahmen zu richten. In diesem Zusammenhang sollten die für den Datenschutz zuständigen Behörden und Experten in angemessener Weise einbezogen werden; beispielsweise sollte festgelegt werden, dass Datenschutzexperten an den Bewertungsbesuchen gemäß Kapitel 4 des Anhangs teilnehmen und dass die Bewertungsberichte gemäß Artikel 20 der Initiative und Kapitel 4 des Anhangs den zuständigen Datenschutzbehörden zuzuleiten sind.

Kommunikationsnetzwerk und technische Aspekte des Systems

45. Nach Artikel 4 der Initiative erfolgt der elektronische Datenaustausch unter Verwendung des Kommunikationsnetzwerks TESTA II. In diesem Zusammenhang wird im Anhang auf Seite 76 unter Nummer 54 Folgendes erklärt: „Das System erfüllt die Datenschutzanforderungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (Artikel 21, 22 und 23) und der Richtlinie 95/46/EG.“ Der EDSB empfiehlt, diese Aussage auch im Hinblick auf die Rolle, die die Organe der Gemeinschaft in dem System spielen werden, zu präzisieren. Auch sollte in diesem Zusammenhang der aus der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 resultierenden Aufsichts- und Beratungsfunktion des EDSB in vollem Umfang Rechnung getragen werden.
46. Sobald der Anhang fertig gestellt ist und alle Detailangaben und Erläuterungen zu den Grundzügen der Systeme enthält, wird der EDSB überdies prüfen, ob von seiner Seite weitere Empfehlungen zu den eher technischen Aspekten des Systems nötig sind.

VI. FAZIT

- Der EDSB empfiehlt, die Initiative und ihren Anhang offen zu erörtern und dabei die Beiträge aller institutionellen Akteure effektiv zu berücksichtigen. Dabei sollte auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass dem Europäischen Parlament in diesem Bereich die Rolle eines vollwertigen Mitgesetzgebers zukommt, sobald der am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnete Reformvertrag in Kraft tritt.
- Der EDSB ruft den Gesetzgeber auf, gemäß Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b des EU-Vertrags dafür zu sorgen, dass für den Datenschutz ein klarer, effizienter und umfassender Rechtsrahmen, der verschiedene Rechtsakte mit allgemeinen Vorschriften und spezifischen Garantien verbindet, vorhanden ist, bevor die aktuelle Initiative in Kraft tritt.
- In diesem Zusammenhang weist der EDSB erneut darauf hin, dass einerseits die Ratsbeschlüsse zu Prüm nicht in Kraft treten sollten, solange die Mitgliedstaaten nicht einen allgemeinen Rahmenbeschluss über den Datenschutz in der dritten Säule umgesetzt haben, der als „lex generalis“ zu betrachten wäre, neben dem auch noch die Bestimmungen der Prümer Initiative anzuwenden wären, die die Einhaltung spezifischer Garantien und maßgeschneiderter strengerer Normen betreffen.
- Andererseits sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass die speziellen Datenschutzvorschriften für DNA-Daten, Fingerabdrücke und Fahrzeugregisterdaten in Kapitel 6 der Prümer Initiative nicht nur auf den Austausch dieser Daten, sondern auch auf deren Erhebung, Speicherung und innerstaatliche Verarbeitung sowie auf die Übermittlung weiterer personenbezogener Daten im Rahmen des Ratsbeschlusses Anwendung finden.
- Der EDSB empfiehlt, die Transparenz der Maßnahmen zu verbessern, indem so rasch wie möglich eine endgültige Fassung des Anhangs vorgelegt wird und Maßnahmen zur Unterrichtung der Bürger über die Grundzüge des Systems, über ihre Rechte und die Ausübung dieser Rechte geschaffen werden.
- Der EDSB ersucht den Gesetzgeber, bei der weiteren Erörterung der Initiative die Größenordnung des Systems gebührend zu berücksichtigen, indem er dafür Sorge trägt, dass die wachsende Zahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten nicht zu einem Effizienzverlust führt. In den Durchführungsbestimmungen sollten insbesondere spezifische Datenaustauschformate festgelegt werden, die auch den sprachlichen Unterschieden Rechnung tragen; zudem sollte die Treffergenauigkeit bei den ausgetauschten Daten ständig überwacht werden.
- Der EDSB empfiehlt, dass die wesentliche beratende Rolle, die die jeweiligen Datenschutzbehörden spielen, in den Artikeln, welche die Änderungen der Durchführungsbestimmungen und ihrer Anhänge (Artikel 18), die Anwendung der Datenschutzvorschriften durch die Mitgliedstaaten (Artikel 20) und die Bewertung des Datenaustauschs (Artikel 21) betreffen, ausdrücklich anerkannt wird. Darüber hinaus sollte durch die Initiative sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten den Datenschutzbehörden die nötigen (zusätzlichen) Mittel zur Verfügung stellen, die letztere benötigen, um ihre aus der Umsetzung des vorgeschlagenen Systems resultierenden Aufsichtsaufgaben wahrzunehmen, und dass die zuständigen Datenschutzbehörden regelmäßig auf Ebene der EU zusammentreffen, um ihre Tätigkeiten zu koordinieren und die Anwendung der Instrumente zu harmonisieren.
- Der EDSB fordert den Gesetzgeber daher erneut auf, eine klare und umfassende Definition der personenbezogenen Daten in den Beschluss aufzunehmen. In diesem Zusammenhang sollte in den Durchführungsbestimmungen ferner die Anwendbarkeit der Datenschutzvorschriften auf offene Spuren, die noch keiner identifizierten Person zugeordnet werden konnten, geklärt werden. Der EDSB weist nochmals darauf hin, dass die Definition des nicht codierenden Teils dynamisch gestaltet werden sollte, indem die Verpflichtung aufgenommen wird, nicht länger DNS-Marker zu verwenden, die bei entsprechenden Entwicklungen in der Wissenschaft die Feststellung bestimmter Erbmerkmale ermöglichen könnten.

- Der EDSB empfiehlt, der Treffergenauigkeit beim automatisierten Abruf und Abgleich in angemessener Weise Rechnung zu tragen.
 - Das heißt, dass bei DNA-Abgleichen und -Abrufen Angaben über die mögliche Fehlerrate für die jeweilige Zahl von verglichenen Loci gemacht, Beinahe-Treffer ausdrücklich als solche deklariert und im Falle von Mehrfachtreffern weitere Kontrollen durchgeführt werden sollten. Ferner sollte darüber aufgeklärt werden, dass DNA-Profile keine eindeutigen Kennzeichner sind. In Bezug auf den Abgleich von Fingerabdrücken sollte durch die Initiative für eine möglichst umfassende Harmonisierung der verschiedenen von den Mitgliedstaaten eingesetzten AFIS-Systeme und der Art ihrer Nutzung, insbesondere in Bezug auf deren Falschrückweisungsrate, gesorgt werden.
 - Darüber hinaus sollten die DNA- und Fingerabdruck-Datenbanken genau abgegrenzt werden, da sie je nach Mitgliedstaat DNA-Profile bzw. Fingerabdrücke von verschiedenen Gruppen von betroffenen Personen enthalten können. In der Initiative sollte genau festgelegt werden, welche Gruppen von betroffenen Personen in den Datenaustausch einzubeziehen sind und auf welche Weise den anderen Mitgliedstaaten deren jeweiliger Status im Rahmen eines Abgleichs oder Abrufs mitzuteilen ist.
- Der EDSB regt an, die Bewertung der Datenschutzaspekte beim Datenaustausch stärker zu betonen und dabei ein besonderes Augenmerk auf die Zwecke des Datenaustauschs, die Art und Weise der Unterrichtung der Datensubjekte, die Treffergenauigkeit der ausgetauschten Daten und die Fehlertreffer, die Ersuchen um Zugang zu personenbezogenen Daten, die Dauer der Datenspeicherung und die Effizienz der Sicherungsmaßnahmen zu richten. Hierbei sollten die für den Datenschutz zuständigen Behörden und Experten in angemessener Weise einbezogen werden.
- Der EDSB empfiehlt, dass der Einsatz des Kommunikationsnetzwerks TESTA II und die Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 durch dieses Netzwerk — auch hinsichtlich der Rolle, die die Organe der Gemeinschaft in dem System spielen werden — genauer dargelegt werden.

Geschehen zu Brüssel am 19. Dezember 2007.

Peter HUSTINX

Europäischer Datenschutzbeauftragter
