



Konferenz zum europäischen Datenschutzrecht

Delegation der französischen Anwaltskammer, Brüssel, den 15. März 2013

Peter Hustinx

Europäischer Datenschutzbeauftragter

„Datenschutz und Strafjustiz – Die Sicht des EDSB“

Ich freue mich über die Gelegenheit, auf dieser Konferenz zu sprechen. Das Thema der heutigen Veranstaltung stellt ein hervorragendes Beispiel für die schrittweise Entwicklung des europäischen Rechts dar sowie dafür, wie dieses mit dem nationalem Recht zusammenwirkt. Außerdem ist es hochaktuell aufgrund der Reform des EU-Rechtsrahmens für den Datenschutz, die derzeit im Parlament und im Rat erörtert wird.

Die Aufgaben des EDSB

Lassen Sie mich zunächst kurz mein Aufgabenspektrum erläutern. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Behörde auf EU-Ebene, vergleichbar der CNIL in Frankreich. Er hat drei Hauptaufgaben:

- 1) die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der EU, um die Einhaltung der Datenschutzgrundsätze zu gewährleisten;
- 2) die Beratung der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates zu neuen Gesetzen, die Auswirkungen auf den Schutz personenbezogener Daten haben können, und
- 3) die Kooperation mit nationalen Aufsichtsbehörden, wie der CNIL und ähnlichen Gremien in anderen Mitgliedstaaten, um die Kohärenz des Datenschutzes in der EU zu verbessern.

Die Aufsichtsaufgaben mögen für die heutige Veranstaltung vielleicht weniger relevant sein, aber angesichts des besonderen Schwerpunkts dieses Teils der Konferenz möchte ich darauf hinweisen, dass wir auch EU-Einrichtungen beaufsichtigen, die einen ganz klaren Bezug zur

Strafjustiz haben, wie z. B. das Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF). Wir spielen außerdem eine zunehmende Rolle im Zusammenhang mit dem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR), der die Einwanderungs- und Asylpolitik und die Zusammenarbeit im Bereich von Polizei und Strafjustiz betrifft.

Die anderen beiden Hauptaufgaben sind für die heutige Veranstaltung von größerer Bedeutung. Dies gilt in erster Linie für unsere Beratungstätigkeit im Zusammenhang mit den Vorschlägen für eine allgemeine Datenschutzverordnung und eine separate Richtlinie für den Datenschutz im Bereich der Strafverfolgung. Generell bezog sich jedoch ein sehr großer Teil der Legislativvorschläge, zu denen wir in den vergangenen acht Jahren beratend tätig waren, direkt oder indirekt auf die Strafverfolgung. Dies betrifft auch die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten, die von meinem Vorredner erörtert wurde.

Von Bedeutung ist jedoch auch die Zusammenarbeit mit den nationalen Aufsichtsbehörden. Gemeinsam mit ihnen gewährleisten wir zum Beispiel eine koordinierte Überwachung großer Informationssysteme im RFSR, wobei die Mitgliedstaaten und die Kommission beide eine wichtige Rolle spielen. Dieses Modell wird bald auch im Bereich des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) Anwendung finden.

Der Vertrag von Lissabon

Unbedingt zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch der Lissabon-Vertrag: vor allem, weil er besonderes Gewicht auf die Grundrechte legt. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags Ende 2009 ist die EU-Grundrechtecharta nicht nur für die Einrichtungen und Organe der EU, sondern auch für die Mitgliedstaaten, wenn sie im Anwendungsbereich des EU-Rechts handeln, zu einem verbindlichen Rechtsinstrument geworden. Dies gilt auch für die Artikel 7 und 8 der Charta zur Achtung des Privatlebens und zum Schutz personenbezogener Daten, auf die ich gleich noch zurückkommen werde.

Der Lissabon-Vertrag ist auch deswegen von Bedeutung, weil er eine allgemeine Rechtsgrundlage für die in Artikel 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union niedergelegten „Vorschriften für den Datenschutz“ schuf. Diese Bestimmung dient nun als Basis für die aktuelle Überarbeitung des EU-Rechtsrahmens für den Datenschutz, und zwar auch in Bereichen, die der ehemaligen „dritten Säule“ der EU-Politik zuzuordnen sind.

Drittens erwähne ich den Lissabon-Vertrag, um zu unterstreichen, dass durch den Vertrag die Zuständigkeiten der Kommission und des Europäischen Parlaments beim Erlass von Vorschriften im Bereich der ehemaligen „dritten Säule“ der EU geändert wurden. Damit ist das Europäische Parlament nun ein vollwertiger Teil der EU-Legislative, und dies auch in Politikbereichen wie dem Datenschutz, die für die Strafverfolgung von Belang sind.

Privatsphäre und Datenschutz

Artikel 7 der Charta garantiert das Recht jeder Person auf *Achtung* ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz und ist damit eng an Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) angelehnt. Dabei handelt es sich um ein klassisches Grundrecht, das Schutz vor jedem *Eingriff* ins Privatleben bieten soll, außer in Fällen, in denen ein solcher Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft für das Erreichen eines sorgfältig definierten rechtmäßigen Zwecks notwendig ist. Diese Kriterien bilden die Grundlage der mittlerweile gut entwickelten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg zum Umfang der Privatsphäre, zu der Art von Gesetzen, die Eingriffe ermöglichen, zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit solcher Eingriffe und zur Notwendigkeit angemessener Garantien gegen mögliche Missbräuche.

Artikel 8 der Charta enthält das Recht auf den *Schutz* personenbezogener Daten, welches die europäische Rechtsentwicklung der letzten Jahrzehnte bestätigt und festigt. Das Konzept des Datenschutzes wurde erstmals 1981 in einem Übereinkommen des Europarats (der Konvention Nr. 108) verankert, das strukturelle Garantien in einer Informationsgesellschaft bieten sollte, die voraussichtlich immer stärker von der Nutzung der Informationstechnologien abhängig werden würde. Dieses Übereinkommen wurde von 44 Ländern, darunter allen EU-Mitgliedstaaten, ratifiziert. Es enthält nach wie vor die grundlegenden Prinzipien des Datenschutzes, ungeachtet ihrer Art oder ihres Kontexts. Das Übereinkommen bildete auch die Grundlage für die derzeit geltende Datenschutzrichtlinie 95/46/EG, obwohl die Richtlinie in vieler Hinsicht ausführlichere Bestimmungen enthält.

Die gleichen Datenschutzgrundsätze sind nun auch in Artikel 8 der Charta sichtbar:

- Personenbezogene Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden.

- Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.
- Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.

Relevanz für die Strafverfolgung

Es ist angebracht, hier auf diesen rechtlichen Hintergrund zu verweisen, und zwar nicht nur, um den unterschiedlichen Charakter des Rechts auf *Achtung* des Privatlebens in Artikel 7 der Charta und des Rechts auf *Schutz* personenbezogener Daten in Artikel 8 hervorzuheben. Letzterer gleicht eher einem System von Kontrollmöglichkeiten, das aus Rechten und Pflichten, Verfahren und institutioneller Überwachung besteht. Dieser rechtliche Hintergrund ist aber auch aufgrund seiner Auswirkungen auf die Strafverfolgung höchst bedeutsam.

So impliziert er erstens, dass jegliche Sondervollmachten zur Strafverfolgung oder jegliche praktischen Regelungen für die Strafverfolgung, die in das Recht auf Achtung des Privatlebens eingreifen, die Anforderungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gemäß Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention erfüllen müssen. Diese Anforderungen werden nun – höchstwahrscheinlich – auch vom Europäischen Gerichtshof in Luxemburg gemäß Artikel 7 der Charta gestellt.

Zweitens impliziert der rechtliche Hintergrund, dass die in Artikel 8 der Charta enthaltenen allgemeinen Grundsätze für den Datenschutz auch auf den Datenschutz im Bereich der Strafverfolgung Anwendung finden, außer es ist offensichtlich, dass die besonderen Interessen, die in diesem Bereich im Spiel sind, ein Abweichen von diesen Grundsätzen erfordern. Dazu müssen natürlich überzeugende Argumente vorgebracht werden.

Überdies sollte jede datenschutzrechtliche Bestimmung in diesem Bereich, die in das Recht auf Achtung des Privatlebens eingreift, den gleichen Anforderungen unterliegen, wie jeder andere Eingriff in dieses Recht. Mit anderen Worten, eine solche Bestimmung sollte eindeutig, präzise und vorhersehbar sowie in Anbetracht des jeweiligen berechtigten Interesses sowohl notwendig als auch verhältnismäßig sein.

Kommen wir nun zu den speziellen Fragen, die heute zur Diskussion stehen. Gestatten Sie mir in diesem Zusammenhang zunächst einige Bemerkungen zur Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten und anschließend zur Überprüfung des EU-Rechtsrahmens für den Datenschutz.

Die Richtlinie zur Vorratsspeicherung von Daten

Die Richtlinie zur Vorratsspeicherung von Daten wurde im März 2006 verabschiedet und war von Anfang an umstritten. Sie sieht vor, dass alle Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste, die im Zuge der Nutzung solcher Dienste erzeugten Verkehrs- und Standortdaten *aller Bürger* für einen Zeitraum von sechs Monaten bis zu zwei Jahren speichern müssen, um diese gegebenenfalls für Strafverfolgungszwecke zugänglich zu machen. Dies ist ein klares Beispiel für eine Maßnahme, die in das Recht auf Achtung des Privatlebens *eingreift* und einer überzeugenden Rechtfertigung bedürfte.

Die Stellungnahme, die der EDSB im September 2005 zum Vorschlag der Kommission abgab, war jedoch eine der ersten, die zu einem *negativen* Urteil kamen. Sie gelangte zu dem Schluss, dass sowohl die Notwendigkeit als auch die Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahme zweifelhaft seien und dass es eindeutig an angemessenen Schutzmaßnahmen fehle. Angesichts der Terroranschläge von Madrid und London wurde der Vorschlag dennoch ohne wesentliche Änderungen nach einem recht kurz Gesetzgebungsverfahren angenommen.

Ich war nicht überrascht, dass die Umsetzung der Richtlinie auf nationaler Ebene Probleme verursachte. So zögerte man in einigen Mitgliedstaaten, ein nationales Durchführungsgesetz zu verabschieden. In anderen entschied man sich für den kürzestmöglichen Speicherzeitraum. Dennoch übten die Verfassungsgerichte in einer Reihe von Mitgliedstaaten an den nationalen Gesetzen Kritik. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen dem Europäischen Gerichtshof mindestens drei Vorabentscheidungsersuchen nationaler Gerichte zur Vereinbarkeit der Richtlinie mit der Charta der Grundrechte vor.

Ich habe öffentlich darauf hingewiesen, dass die Bewertung der Richtlinie als *Stunde der Wahrheit* betrachtet werden muss. Nach einigen Jahren praktischer Erfahrung mit der Vorratsdatenspeicherung sollte es möglich sein, einige überzeugende Nachweise dafür zu erbringen, wie wichtig und wirksam die Maßnahme für die Strafverfolgung ist.

Überraschenderweise hatte die Kommission jedoch *große Schwierigkeiten, überhaupt irgendwelche* verlässlichen Nachweise aus den Mitgliedstaaten zu erheben.

Der Bewertungsbericht

Nach einer sorgfältigen Analyse des Bewertungsberichts, der im April 2011 von der Kommission vorgelegt wurde, sind wir zu dem Schluss gelangt, dass die Richtlinie die Anforderungen der Grundrechte auf Achtung der Privatsphäre und auf Datenschutz vor allem aus folgenden Gründen *nicht* erfüllt:

- die Notwendigkeit der Vorratsdatenspeicherung in der in der Richtlinie vorgesehenen Form ist nicht hinreichend nachgewiesen;
- die Vorratsdatenspeicherung hätte in einer Weise geregelt werden können, die weniger in die Privatsphäre eingreift;
- die Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten zu viel Entscheidungsspielraum im Hinblick darauf, für welche Zwecke die Daten verwendet werden können und wer unter welchen Voraussetzungen Zugang zu den Daten erhalten kann.

Die Ergebnisse des Bewertungsberichts, so war die Absicht, sollten bei möglichen Entscheidungen über die Zukunft der Richtlinie berücksichtigt werden. Unseres Erachtens sollte die Kommission alle Optionen ernsthaft prüfen, einschließlich der Möglichkeit einer Aufhebung der Richtlinie als eigenständige Maßnahme oder in Kombination mit einem Vorschlag für eine andere, gezieltere EU-Maßnahme.

Wenn auf der Grundlage neuer Erkenntnisse die Notwendigkeit eines EU-Instruments zur Vorratsdatenspeicherung nachgewiesen würde, so sollte dieses unserer Auffassung nach drei grundlegenden Anforderungen genügen:

- es sollte *umfassend* sein und eine wirkliche Harmonisierung der Vorschriften über die Verpflichtung zur Vorratsdatenspeicherung sowie über den Zugang zu und die weitere Verwendung von Daten durch zuständige Behörden herbeiführen;
- es sollte *erschöpfend* sein, also einen klaren und genauen Zweck haben, der nicht unterlaufen werden kann, und
- es sollte *verhältnismäßig* sein und nicht über das Erforderliche hinausgehen.

Offenbar hat die Kommission jedoch jede Entscheidung auf unbestimmte Zeit verschoben. Das heißt, dass die Entscheidung über die Zukunft der Richtlinie und über die bei einer möglichen Überarbeitung zu berücksichtigenden Anforderungen wohl zunächst in den Händen des Gerichtshofs liegt.

Überprüfung des Datenschutzes

Im Zusammenhang mit der aktuellen Überprüfung des EU-Rechtsrahmens für den Datenschutz haben wir die Vorschläge, die von der Kommission im Januar 2012 vorgelegt wurden, sehr begrüßt. Dies gilt insbesondere für die Datenschutzverordnung, die – in einer Welt, die in zunehmendem Maße in allen Lebensbereichen von der Informationstechnologie bestimmt wird - einen gewaltigen Schritt nach vorn im Hinblick auf einen wirksameren und einheitlicheren Datenschutz bedeutet. Immer mehr Bürger sind mittlerweile fast ständig online und benötigen hier daher einen solchen wirksameren und einheitlicheren Schutz.

Wir haben jedoch auch darauf hingewiesen, dass die Vorschläge weniger umfassend sind, als wünschenswert gewesen wäre. Erstens finden Sie keine Anwendung auf die EU-Einrichtungen und Organe selbst, doch ist dies wahrscheinlich in einem weiteren Schritt geplant. Zweitens haben sie keine Auswirkungen auf spezifische Rechtsvorschriften wie die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation, die Bezug zur Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung hat - doch könnte auch dies einem weiteren Schritt vorbehalten sein.

Drittens, und das ist am wichtigsten, besteht eindeutig ein Ungleichgewicht zwischen der vorgeschlagenen Datenschutzverordnung und der vorgeschlagenen Richtlinie für die Strafverfolgung. So handelt es sich ganz klar um unterschiedliche Instrumente, wodurch den Mitgliedstaaten in einem Bereich, in dem der Schutz des Privatlebens und personenbezogener Daten von entscheidender Bedeutung ist und in dem sie enger zusammenarbeiten müssten, ein größerer Ermessensspielraum eingeräumt wird.

Das gravierendste Problem besteht jedoch darin, dass das in der vorgeschlagenen Richtlinie vorgesehene Schutzniveau sehr viel niedriger ist als das Schutzniveau, welches die vorgeschlagene Verordnung bietet. Dies lässt sich an vielen Beispielen veranschaulichen, aber auch anhand dessen, dass die Strafverfolgungsbehörden - im Gegensatz zu anderen Behörden und privaten Unternehmen - nicht generell verpflichtet wären, den Nachweis dafür zu erbringen dass sie die Anforderungen des Datenschutzes erfüllen. Überdies wären die

Befugnisse der Aufsichtsbehörden sehr viel stärker eingeschränkt. Dies ist ein negatives Signal und eine verpasste Chance, um Vertrauen in die Strafverfolgung aufzubauen.

In seiner Stellungnahme zu den Reformvorschlägen hat der EDSB daher eine Reihe von Verbesserungen vorgeschlagen, um ein ausgewogeneres Verhältnis und mehr Kohärenz zwischen den beiden Vorschlägen sicherzustellen. Dies ist nicht nur für die Bürger, sondern auch für alle öffentlichen Dienstleistungen von Bedeutung, die in den Grenzbereich zwischen der Verordnung und der Richtlinie fallen. Eines der Probleme liegt darin, dass der Datenaustausch zwischen beiden Bereichen zunimmt, und mangelnde Ausgewogenheit und Kohärenz negative Auswirkungen für alle Interessengruppen haben können.

Die Artikel-29-Datenschutzgruppe hat jüngst ein weiteres wichtiges Thema angesprochen: nämlich die Frage, inwieweit die Strafverfolgungsbehörden befugt wären, personenbezogene Daten von Personen zu speichern und vorzuhalten, die von einem bestimmten Ermittlungs- oder Strafverfolgungsverfahren *in keiner Weise betroffen* sind (mit anderen Worten: die kein Tatverdächtiger, Zeuge oder Opfer sind). Die derzeitige Formulierung in der vorgeschlagenen Richtlinie lässt völlig offen, über welche Kategorien von Personen Daten erhoben und verarbeitet werden dürfen.

Dies ist ein gutes Beispiel für eine Datenschutzbestimmung, die in das Recht auf Achtung des Privatlebens eingreift und daher die einschlägigen Anforderungen erfüllen sollte, d. h. eindeutig und präzise und sowohl notwendig als auch verhältnismäßig sein sollte. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe hat eine präzisere Formulierung für diesen sehr sensiblen Punkt vorgeschlagen.

Wir waren hochofret, dass das Europäische Parlament Änderungsanträge prüft, die die vorgeschlagene Richtlinie erheblich verbessern werden, und wir erwarten mit großen Interesse die Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Parlament.

Abschließende Bemerkungen

Zum Abschluss möchte ich noch auf einen anderen Punkt zu sprechen kommen, da diese Veranstaltung von einem Berufsverband von Anwälten ausgerichtet wird, die ein eindeutiges Interesse und die berufliche Pflicht haben, an der Weiterentwicklung des Rechts, und hier auch des Datenschutzrechts, mitzuwirken.

Ich würde im Prinzip dem nächsten Redner zustimmen, dass Anwälte eine nützliche Rolle als externe Datenschutzbeauftragte spielen könnten. Dies könnte in der nahen Zukunft, auch angesichts der neuen Verordnung, ein wachsender Bereich werden. Es gibt jedoch noch andere Optionen. In diesem Zusammenhang möchte ich für eine aktivere Rolle von Anwälten plädieren, wenn es um die Auslotung der Rechte von betroffenen Personen und der rechtlichen Auswirkungen des Datenschutzes auf die Praxis geht.

Da Datenschutz ein bereichsübergreifendes Thema ist, könnte dies in verschiedenen juristischen Fachgebieten, vom Arbeitsrecht bis zum Wettbewerbsrecht, mit eingeschlossen natürlich auch das Strafrecht, geschehen. Wenn der Datenschutz wirksamer in die Praxis umgesetzt werden kann, so wird dies auch Auswirkungen auf die Prozessführung haben, und die Anwälte werden auf verschiedenen Seiten an der Diskussion teilnehmen.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit danken und freue mich auf eine interessante Diskussion.