



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

7. März 2022

Stellungnahme 5/2022

zu dem Vorschlag für eine
Richtlinie über den
Informationsaustausch zwischen
Strafverfolgungsbehörden der
Mitgliedstaaten

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 im „Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten ... sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Datenschutz, von den Organen und Einrichtungen der Union geachtet werden“; gemäß Artikel 52 Absatz 3 ist er „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Union und der betroffenen Personen in allen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten“ zuständig.

Am 5. Dezember 2019 wurde Wojciech Rafał Wiewiorowski für einen Zeitraum von fünf Jahren zum Europäischen Datenschutzbeauftragten ernannt.

Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 besagt: „Nach der Annahme von Vorschlägen für einen Gesetzgebungsakt, für Empfehlungen oder Vorschläge an den Rat nach Artikel 218 AEUV sowie bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben, konsultiert die Kommission den EDSB“, und gemäß Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe g muss der EDSB „von sich aus oder auf Anfrage alle Organe und Einrichtungen der Union bei legislativen und administrativen Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten beraten“.

Diese Stellungnahme ergeht im Hinblick auf die Aufgabe des EDSB, die Organe der Union bezüglich der kohärenten und konsequenten Anwendung der unionsrechtlichen Datenschutzgrundsätze zu beraten. Die vorliegende Stellungnahme schließt künftige zusätzliche Kommentare oder Empfehlungen des EDSB nicht aus, insbesondere wenn weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen bekannt werden. Diese Stellungnahme greift etwaigen künftigen Maßnahmen, die der EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß der Verordnung (EU) 2018/1725 ergreifen mag, nicht vor.

Zusammenfassung

Die Europäische Kommission nahm am 8. Dezember 2021 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten an. Der Vorschlag ist Teil eines umfassenderen Legislativpakets, das als „EU-Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit“ bezeichnet wird und des Weiteren einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den automatisierten Datenaustausch für die polizeiliche Zusammenarbeit (im Folgenden „Prüm II“) und zur Änderung der Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI des Rates (im Folgenden „Prüm-Beschlüsse“) sowie der Verordnungen (EU) 2018/1726, 2019/817 und 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates (vorbehaltlich einer gesonderten Stellungnahme des EDSB) sowie den Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur operativen polizeilichen Zusammenarbeit umfasst.

Ziel des Vorschlags ist es, Strafvollzugsbehörden den gleichwertigen Zugang zu Informationen zu erleichtern, die in einem anderen Mitgliedstaat verfügbar sind, unter Wahrung der Grundrechte und der Datenschutzerfordernungen; ferner soll mit dem Vorschlag gewährleistet werden, dass es in allen Mitgliedstaaten eine effiziente und wirksame Arbeitsweise der zentralen Kontaktstellen gibt, und soll der großen Zahl an Kommunikationskanälen für den Austausch strafverfolgungsrelevanter Informationen zwischen den Mitgliedstaaten entgegengewirkt und gleichzeitig die Rolle von Europol als Informationsdrehscheibe für kriminalpolizeiliche Informationen gestärkt werden.

Der EDSB ist sich dessen bewusst, dass Strafverfolgungsbehörden die bestmöglichen rechtlichen und technischen Instrumente für den Informationsaustausch zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung von Straftaten nutzen müssen, ist jedoch auch der Ansicht, dass bestimmte Elemente des Vorschlags geändert werden müssen, damit die Einhaltung der Datenschutzerfordernungen gewährleistet ist.

Erstens sollte der persönliche Anwendungsbereich des Informationsaustauschs in dem Vorschlag eindeutig festgelegt und sollten in jedem Fall die Kategorien personenbezogener Daten, die über Zeugen und Opfer ausgetauscht werden dürfen, im Einklang mit Artikel 6 der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung (Richtlinie 680/2016) und in Anlehnung an den Ansatz in Anhang II der Europol-Verordnung beschränkt werden.

Der EDSB ist ferner der Auffassung, dass in der künftigen Richtlinie im Einklang mit dem Grundsatz der Speicherbegrenzung ausdrücklich festgelegt werden sollte, dass personenbezogene Daten in den Fallbearbeitungssystemen der zentralen Kontaktstellen nur für sehr kurze Zeiträume gespeichert werden sollten, die generell den in Artikel 5 des Vorschlags festgelegten Fristen für die Bereitstellung von Informationen entsprechen sollten.

Schließlich vertritt der EDSB die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sein sollten, von Fall zu Fall zu prüfen, ob und zu welchem Zweck Europol eine Kopie der ausgetauschten Informationen erhalten sollte. Der Vorschlag sollte auch ausdrücklich vorschreiben, dass dieser Zweck zusammen mit etwaigen Beschränkungen nach Artikel 19 der Europol-Verordnung Europol mitgeteilt wird.

Zudem werden in der Stellungnahme zu einigen anderen spezifischen Fragen Analysen vorgetragen und Empfehlungen ausgesprochen, wie z. B. zum Verhältnis der vorgeschlagenen Richtlinie zum bestehenden Rechtsrahmen für den Datenschutz sowie zur Nutzung von SIENA als Hauptkanal für die Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten.

Inhalt

1. Einleitung.....	5
2. Allgemeine Anmerkungen	6
3. Spezifische Anmerkungen	6
3.1. Verhältnis zum bestehenden rechtlichen Rahmen für den Datenschutz	6
3.2. Umfang des Austauschs personenbezogener Daten	7
3.3. Speicherung der ausgetauschten Daten	8
3.4. Die Rolle von Europol	10
4. Schlussfolgerungen.....	11

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 7 und 8,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr¹, insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1, –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. Einleitung

1. Am 8. Dezember 2021 nahm die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates (im Folgenden der „Vorschlag“)² an.
2. Der Vorschlag ist Teil eines umfassenderen Legislativpakets, das als „EU-Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit“ bezeichnet wird und ferner Folgendes umfasst:
 - den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den automatisierten Datenaustausch für die polizeiliche Zusammenarbeit („Prüm II“) und zur Änderung der Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI des Rates sowie der Verordnungen (EU) 2018/1726, 2019/817 und 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates³ und
 - den Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur operativen polizeilichen Zusammenarbeit⁴.
3. Ziel des EU-Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit ist es, die Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen nationalen Behörden im Bereich der Strafverfolgung zu straffen, zu verbessern, weiterzuentwickeln, zu modernisieren und zu erleichtern.⁵ Vor diesem Hintergrund zielt der Richtlinienvorschlag darauf ab, den gleichwertigen Zugang der Strafverfolgungsbehörden jedes Mitgliedstaats zu den in anderen Mitgliedstaaten verfügbaren Informationen zum Zwecke der Verhütung und Aufdeckung von Straftaten, der Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen oder kriminalpolizeilicher Maßnahmen zu gewährleisten und so die derzeit auf nationaler Ebene bestehenden Vorschriften zu überwinden, die den wirksamen und effizienten Informationsfluss behindern.⁶ Der Vorschlag strebt daher an, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der die Konvergenz der nationalen Verfahren gewährleistet und eine bessere Überwachung und Durchsetzung der Vorschriften auf EU- und nationaler Ebene ermöglicht. Darüber hinaus soll mit dem Vorschlag eine Angleichung der Mindeststandards erreicht werden, die eine effiziente und wirksame Arbeitsweise der zentralen Kontaktstellen gewährleisten. Diese gemeinsamen Mindestanforderungen betreffen die Zusammensetzung, die Strukturen, die Zuständigkeiten, die Personalausstattung und die technischen Fähigkeiten.

4. Der Vorschlag und der EU-Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit ganz allgemein sind vor dem Hintergrund der politischen Ziele mehrerer strategischer Dokumente der EU im Bereich Justiz und Inneres, insbesondere der EU-Strategie für eine Sicherheitsunion⁷, der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021-2025⁸ und der Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum⁹ aus dem Jahr 2021 zu sehen. Darüber hinaus sollten die Vorschläge zur Festlegung des Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der laufenden Reform von Europol und der wachsenden Rolle der Agentur als Drehscheibe für kriminalpolizeiliche Informationen der Union betrachtet werden, die immer größere Datenmengen erhebt und verarbeitet.
5. Die Kommission hat den EDSB am 7. Januar 2022 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden konsultiert. Die Anmerkungen und Empfehlungen in dieser Stellungnahme beschränken sich auf diejenigen Bestimmungen des Vorschlags, die für den Datenschutz größte Relevanz haben.

2. Allgemeine Anmerkungen

6. Terrorismus und schwere Kriminalität stellen innerhalb der Europäischen Union und weltweit eine erhebliche Bedrohung dar, und ihre Aufdeckung, Verhütung und Verfolgung stellt zweifellos ein wichtiges im Allgemeininteresse liegendes Ziel dar, das gemäß Artikel 52 Absatz der Charta der Grundrechte der Europäischen Union Einschränkungen der Ausübung der Grundrechte und Grundfreiheiten des Einzelnen rechtfertigen kann.
7. Der EDSB ist sich dessen bewusst, dass die Strafverfolgungsbehörden die bestmöglichen rechtlichen und technischen Instrumente zur Erfüllung ihrer Aufgaben einsetzen müssen, die darin bestehen, Straftaten und andere Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit aufzudecken, zu untersuchen und zu verhindern. In diesem Zusammenhang erkennt Artikel 87 AEUV die polizeiliche Zusammenarbeit, einschließlich des Austauschs einschlägiger Informationen zwischen den Strafverfolgungsbehörden, als wichtiges Instrument für die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an.
8. Daher zielt die vorliegende Stellungnahme darauf ab, eine faire und objektive Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen vorzunehmen sowie eine Reihe spezifischer Empfehlungen zur Gewährleistung des richtigen Gleichgewichts zwischen den auf dem Spiel stehenden Werten und Interessen auszusprechen. Zu diesem Zweck erfolgt eine besonders gründliche Betrachtung des Zusammenspiels des Vorschlags mit den Bestimmungen des EU-Rechtsrahmens für den Datenschutz, des Anwendungsbereichs des Vorschlags und der geplanten Rolle von Europol.

3. Spezifische Anmerkungen

3.1. Verhältnis zum bestehenden rechtlichen Rahmen für den Datenschutz

9. Der EDSB begrüßt die in Erwägungsgrund 16 des Vorschlags enthaltene Zusage, dass der Schutz personenbezogener Daten gemäß dem Unionsrecht im Zusammenhang mit dem gesamten Informationsaustausch im Rahmen der vorgeschlagenen Richtlinie gewährleistet werden sollte. Darüber hinaus sieht der zweite Satz desselben Erwägungsgrunds ausdrücklich vor, dass die Vorschriften der Richtlinie an die Richtlinie (EU) 2016/680 („Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung“)¹⁰ angeglichen werden sollten.

10. Da die Richtlinie (EU) 2016/680 für die im Vorschlag vorgesehene Verarbeitung gelten würde, ist der EDSB der Auffassung, dass in Fällen, in denen zusätzliche Garantien erforderlich wären (z. B. aufgrund der Art der vorgeschlagenen Verarbeitung), diese Garantien als Ergänzung der allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung in den Vorschlag aufgenommen werden sollten.
11. Der EDSB erinnert daran, dass sich der heutige Rechtsrahmen insofern von dem unterscheidet, der galt, als der Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006¹¹ angenommen wurde, als es damals auf Unionsebene keine horizontale Datenschutzregelung im Bereich Justiz und Inneres gab. Der Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates¹², der sogenannte Rahmenbeschluss über den Datenschutz in der dritten Säule der EU, wurde zwei Jahre später erlassen.
12. Der EDSB hält ferner fest, dass Erwägungsgrund 16 letzter Satz zufolge die Bestimmungen des Vorschlags die Bestimmungen der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung und der Verordnung (EU) 2016/679 (DSGVO)¹³ unberührt lassen. Es bleibt jedoch unklar, was mit dem Verweis auf die DSGVO angestrebt wird. Nach ihrem Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d findet die DSGVO keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung.
13. Darüber hinaus wird in Artikel 2 Absatz 6 des Vorschlags für die Definition des Begriffs „personenbezogene Daten“ auf Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679 verwiesen. Der EDSB erinnert daran, dass die Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung in Artikel 3 Absatz 1 eine wortgleiche Definition enthält, die automatisch für jede Verarbeitung im Rahmen des Vorschlags gilt.
14. **Im Interesse der Rechtssicherheit und Klarheit empfiehlt der EDSB daher, in der Präambel das Verhältnis des Vorschlags zum bestehenden Rechtsrahmen für den Datenschutz klarer zu erläutern und von Bezugnahmen auf die DSGVO abzusehen**, da diese im Zusammenhang mit der im Vorschlag vorgesehenen Verarbeitung personenbezogener Daten nicht relevant sein dürfte.

3.2. Umfang des Austauschs personenbezogener Daten

15. Gemäß Artikel 10 Ziffer i des Vorschlags würde der Austausch personenbezogener Daten zwischen Mitgliedstaaten auf in Anhang II Abschnitt B Nummer 2 der Verordnung (EU) 2016/794 (Europol-Verordnung)¹⁴ aufgeführten Kategorien beschränkt bleiben. Dieser Katalog gilt für Personen, die nach dem nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats a) der Begehung einer Straftat oder der Beteiligung an einer Straftat, für die Europol zuständig ist, verdächtigt werden oder die wegen einer solchen Straftat verurteilt worden sind, oder b) Personen, bei denen nach dem nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats faktische Anhaltspunkte oder triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie Straftaten begehen werden, für die Europol zuständig ist.
16. Der EDSB hat stets seine Unterstützung für Maßnahmen zur Harmonisierung und Angleichung der für die Verarbeitung operativer personenbezogener Daten geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere im Zusammenhang mit Europol, zum Ausdruck gebracht.¹⁵ Er begrüßt daher den von der Kommission gewählten Ansatz, die Kategorien von Daten, die zwischen Strafverfolgungsbehörden ausgetauscht werden können (auch über zentrale Kontaktstellen), umfassend zu definieren.

17. Die Verwendung einer geschlossenen Liste von Datenkategorien würde zusätzliche Rechtssicherheit schaffen und entspricht dem Grundsatz der Datenminimierung gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung. Darüber hinaus sollte sie in Verbindung mit der allgemeinen Anforderung in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a des Vorschlags betrachtet werden, wonach die angeforderten Informationen „erforderlich und verhältnismäßig“ sein müssen, um den in Artikel 1 Absatz 1 des Vorschlags genannten Zweck, nämlich die Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung von Straftaten, zu erreichen. Des Weiteren ist der EDSB der Auffassung, dass die Wahl einer Rechtsetzungstechnik, d. h. die Bezugnahme auf die bestehende Liste von Datenkategorien in Anhang II der Europol-Verordnung, dazu beitragen könnte, dass Europol die geltenden Vorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten in Fällen einhält, in denen die Agentur im Rahmen eines bilateralen Informationsaustauschs in Kopie gesetzt wird.
18. Der EDSB stellt aber auch einen wesentlichen Unterschied zwischen dem Vorschlag und der Europol-Verordnung in Bezug auf den sachlichen und persönlichen Anwendungsbereich der verarbeiteten Daten fest. Insbesondere Anhang II Abschnitt B der Europol-Verordnung enthält mehrere Listen zulässiger Datenkategorien, die jeweils genau abgegrenzt und eng mit einer bestimmten Kategorie betroffener Personen verknüpft sind. Im Ergebnis sind der Umfang und die Menge personenbezogener Daten über verurteilte oder verdächtige Straftäter, die gespeichert und verarbeitet werden könnten, viel größer als der Umfang und die Menge der Daten über Opfer oder Zeugen. Nach Ansicht des EDSB könnte der Ansatz in Anhang II.B der Europol-Verordnung als praktischer Ausdruck der nach Artikel 6 der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung geltenden Verpflichtung, „zwischen den personenbezogenen Daten verschiedener Kategorien betroffener Personen klar zu unterscheiden“, betrachtet werden.
19. Der EDSB bedauert, dass der Vorschlag eine solche Unterscheidung nicht vorsieht. Da der persönliche Anwendungsbereich des Informationsaustauschs gemäß dem Vorschlag nicht auf verurteilte oder verdächtige Straftäter beschränkt wäre, können die Strafverfolgungsbehörden personenbezogene Daten auch von anderen Parteien in strafrechtlichen Ermittlungen wie Zeugen und Opfern anfordern und übermitteln. Folglich könnte Artikel 10 Ziffer i des Vorschlags dahin ausgelegt werden, dass er den Austausch sehr umfangreicher Kategorien von Daten (der im Zusammenhang mit Europol nur in Bezug auf Straftäter und Verdächtige erlaubt ist) auch über Zeugen und Opfer erlaubt. Nach Auffassung des EDSB wäre dieses Ergebnis unverhältnismäßig und mit den Datenschutzgrundsätzen nicht vereinbar.
20. **Der EDSB ist daher der Auffassung, dass der Vorschlag den persönlichen Geltungsbereich des Informationsaustauschs klar definieren und in jedem Fall die Kategorien von personenbezogenen Daten von Zeugen und Opfern, die gemäß dem Vorschlag ausgetauscht werden könnten, im Einklang mit Artikel 6 der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung und ähnlich dem in Anhang II der Europol-Verordnung verfolgten Ansatz beschränken sollte.**

3.3. Speicherung der ausgetauschten Daten

21. Eines der Ziele des Vorschlags besteht laut Begründung darin, dem Mangel an gängigen Verfahren bei der Nutzung bestehender Kommunikationskanäle durch die Strafverfolgungsbehörden abzuhelpen. Der Vorschlag zielt unter anderem darauf ab, der Fragmentierung entgegenzutreten, indem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, diverse bestehende polizeiliche Kontaktstellen in einer gemeinsamen Struktur – einer zentralen Kontaktstelle – zu bündeln. Zu diesem Zweck sollte die zentrale Kontaktstelle gemäß Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe a des Vorschlags Zugang zu allen Informationen haben, die den nationalen

Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung stehen, soweit dies für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen der Richtlinie erforderlich ist.

22. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 16 des Vorschlags sicherstellen, dass ihre zentrale Kontaktstelle ein einheitliches elektronisches Fallbearbeitungssystem einführt und betreibt. Das Fallbearbeitungssystem würde als Speicher dienen und ein- und ausgehende Informationensuchen sowie die interne Kommunikation zwischen den zentralen Kontaktstellen und nationalen Strafverfolgungsbehörden erfassen.
23. Der EDSB stellt fest, dass das Fallbearbeitungssystem nicht nur die Metadaten im Zusammenhang mit dem Informationsaustausch speichern würde, sondern auch Inhaltsdaten. Das würde bedeuten, dass personenbezogene Daten diverser Art, die von verschiedenen Strafverfolgungsbehörden stammen, im Fallbearbeitungssystem der nationalen zentralen Kontaktstellen gespeichert werden könnten. Die wichtigsten Zwecke der Datenspeicherung gemäß Artikel 16 Absatz 1 Buchstaben d und e des Vorschlags bestünden darin, eingehende Ersuchen mit bereits verfügbaren Informationen abzugleichen und angemessene und rasche Folgemaßnahmen zu eingehenden Ersuchen zu gewährleisten.
24. Nach Ansicht des EDSB bedürfen mehrere Aspekte im Zusammenhang mit der Verarbeitung von Daten im Fallbearbeitungssystem und insbesondere mit der Speicherung von Inhaltsdaten, einschließlich personenbezogener Daten, der weiteren Klärung. Insbesondere der Wortlaut von Artikel 16 Absatz 3, dass „... *Daten, die von ihrer zentralen Kontaktstelle verarbeitet werden, nur so lange im Fallbearbeitungssystem enthalten sind, wie dies für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderlich und verhältnismäßig ist und dass sie anschließend unwiderruflich gelöscht werden*“ könnte implizieren, dass die Speicherung nur vorübergehend erfolgen würde, um den Informationsaustausch zu erleichtern. Gleichzeitig ist die Formulierung „*so lange, ... wie dies für die Zwecke, für die die personenbezogenen Daten verarbeitet werden, erforderlich und verhältnismäßig ist*“ nicht spezifisch genug, um die geltenden Speicherfristen sinnvoll zu begrenzen. Nach Auffassung des EDSB sollte die Rolle des Fallbearbeitungssystems als Speicher in dem Vorschlag expliziter dargelegt werden, um zu vermeiden, dass dieselben Daten in parallelen Datenbanken doppelt gespeichert werden, oder um diese Speicherung zumindest auf das strikte Minimum zu beschränken.
25. In diesem Zusammenhang weist der EDSB auf das Risiko einer möglichen Desynchronisierung im Falle einer längeren Speicherung von Inhaltsdaten im Fallmanagementsystem hin. Wird beispielsweise die zentrale Kontaktstelle in Originalnachrichten, mit denen eine Person als Verdächtiger gekennzeichnet wird, in Kopie gesetzt, setzen aber die Mitgliedstaaten ihre zentrale Kontaktstelle bei einer späteren Berichtigung nicht in Kopie, kann eine falsche Einstufung der Person über das Strafverfolgungssystem verbreitet werden. Darüber hinaus ist in dem Vorschlag nicht geregelt, welche Folgen der Abgleich mit den verfügbaren Informationen haben sollte, z. B. ob die zentrale Kontaktstelle dem ersuchenden Mitgliedstaat die Informationen unverzüglich und auf eigene Initiative zur Verfügung stellen sollte.
26. **Der EDSB ist daher der Auffassung, dass der Vorschlag im Einklang mit dem Grundsatz der Speicherbegrenzung dahingehend geändert werden sollte, dass ausdrücklich festgelegt wird, dass personenbezogene Daten im Fallbearbeitungssystem nur für einen sehr kurzen Zeitraum gespeichert werden dürfen, der im Allgemeinen den in Artikel 5 des Vorschlags festgelegten Fristen für die Bereitstellung von Informationen entsprechen sollte.**

3.4. Die Rolle von Europol

27. Artikel 12 des Vorschlags verpflichtet die Mitgliedstaaten, bei der Übermittlung von Informationensuchen, der Bereitstellung von Informationen aufgrund solcher Ersuchen oder der Bereitstellung von Informationen aus eigener Initiative eine Kopie davon an Europol zu übermitteln, sofern diese Informationen Straftaten betreffen, die gemäß der Europol-Verordnung unter die Ziele der Agentur fallen.
28. Der EDSB hält fest, dass in Erwägungsgrund 18 der letzte Satz noch darüber hinausgeht und besagt: *„In der Praxis kann dies durch das standardmäßige Ankreuzen des entsprechenden SIENA-Feldes erfolgen“*. In diesem Zusammenhang erinnert der EDSB daran, dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 Absatz 6 Buchstabe a der Europol-Verordnung sicherstellen: die „Übermittlung der für die Verwirklichung der Ziele von Europol notwendigen Informationen – einschließlich der Informationen über Kriminalitätsformen, deren Verhütung oder Bekämpfung von der Union als vorrangig angesehen wird – an Europol“. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 19 der Europol-Verordnung rechtlich die Möglichkeit und gleichzeitig die Verpflichtung, den Zweck der Verarbeitung der Informationen durch Europol und entsprechende Einschränkungen zu bestimmen.
29. Der EDSB gibt zu bedenken, dass die zentralen Kontaktstellen und die Strafverfolgungsbehörden in der Praxis Schwierigkeiten haben könnten, in Einzelfällen zu bewerten, ob und unter welchen Bedingungen sie eine Kopie der Informationen an Europol übermitteln sollten, und dass diese Einschätzung fehleranfällig wäre. Dies wiederum könnte dazu führen, dass Europol mehr Informationen erhält, als es gemäß der Europol-Verordnung verarbeiten darf.
30. Darüber hinaus würde Artikel 13 des Vorschlags die Nutzung des SIENA-Netzes von Europol für jeglichen Austausch nach dem Vorschlag vorschreiben. Mit diesem Artikel würde das SIENA-Netz von Europol standardmäßig zum zwingend vorgeschriebenen Kommunikationskanal für die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten werden (mit Ausnahme der Fälle, in denen das EU-Recht andere Kanäle vorschreibt, z. B. im Rahmen des Schengener Informationssystems).
31. Der EDSB stellt fest, dass etablierte Kommunikationswege die Datensicherheit verbessern und auch die Aufsicht stärken und erleichtern können. Da SIENA nach Ansicht der Kommission derzeit nicht durchgängig als bevorzugter Kanal genutzt wird, könnte es angemessen sein, SIENA zu einem zwingend vorgeschriebenen Kanal für den Austausch von Strafverfolgungsbehörden zu machen, um die genannten Vorteile aus einer datenschutzrechtlichen Perspektive zu nutzen und der Fragmentierung entgegenzuwirken.
32. Vor diesem Hintergrund **ist der EDSB der Auffassung, dass der Vorschlag dahingehend geändert werden sollte, dass die Mitgliedstaaten ausdrücklich verpflichtet werden, von Fall zu Fall zu prüfen, ob und zu welchem Zweck eine Kopie der ausgetauschten Informationen an Europol übermittelt werden soll. Der Vorschlag sollte ferner ausdrücklich vorsehen, dass dieser Zweck zusammen mit etwaigen Einschränkungen gemäß Artikel 19 der Europol-Verordnung der Agentur mitgeteilt wird, damit Europol wüsste, wie es mit den personenbezogenen Daten weiter verfahren könnte.** Andernfalls könnte die Richtlinie zur Schaffung einer umfangreichen Datenbank mit alten Kopien ausgetauschter Informationen führen, die von Europol als Verantwortlicher für die von der Agentur festgelegten neuen Zwecke verwaltet wird. Der EDSB empfiehlt ferner, den letzten Satz von Erwägungsgrund 18 zu streichen.

4. Schlussfolgerungen

33. Vor diesem Hintergrund spricht der EDSB folgende Hauptempfehlungen aus:

- Das Verhältnis zum bestehenden Rechtsrahmen für den Datenschutz sollte in den Erwägungsgründen klarer erläutert werden. Darüber hinaus sollte in dem Vorschlag von Bezugnahmen auf die DSGVO abgesehen werden, da sie im Zusammenhang mit der im Vorschlag vorgesehenen Verarbeitung personenbezogener Daten nicht relevant sein dürfte.
- In dem Vorschlag sollten der persönliche Anwendungsbereich des geplanten Informationsaustauschs klar festgelegt und die Kategorien personenbezogener Daten, die über Zeugen und Opfer ausgetauscht werden könnten, im Einklang mit Artikel 6 der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung und in Anlehnung an den in Anhang II der Europol-Verordnung (EU) 2016/794 dargelegten Ansatz begrenzt werden.
- Nach Auffassung des EDSB sollte der Vorschlag im Einklang mit dem Grundsatz der Speicherbegrenzung ausdrücklich vorsehen, dass personenbezogene Daten nur für einen sehr kurzen Zeitraum im Fallbearbeitungssystem der zentralen Kontaktstellen gespeichert werden dürfen, der generell den in Artikel 5 des Vorschlags festgelegten Fristen für die Bereitstellung von Informationen entsprechen sollte.
- Der EDSB ist der Auffassung, dass der Vorschlag die Mitgliedstaaten ausdrücklich verpflichten sollte, von Fall zu Fall zu prüfen, ob und zu welchem Zweck eine Kopie der ausgetauschten Informationen an Europol übermittelt wird. Der Vorschlag sollte auch ausdrücklich vorsehen, dass dieser Zweck zusammen mit den möglichen Einschränkungen gemäß Artikel 19 der Europol-Verordnung Europol mitgeteilt wird. Der EDSB empfiehlt ferner, den letzten Satz von Erwägungsgrund 18 zu streichen.

Brüssel, den 7. März 2022

[elektronisch unterzeichnet]

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

Endnoten

¹ ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

² COM(2021) 782 final.

³ COM(2021) 784 final.

⁴ COM(2021) 780 final.

⁵ Begründung, S. 3.

⁶ Begründung, S. 4.

⁷ Mitteilung der Kommission: EU-Strategie für eine Sicherheitsunion, COM(2020) 605 final.

⁸ Mitteilung der Kommission über eine EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021–2025, COM(2021) 170 final.

⁹ Mitteilung der Kommission „Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“, COM(2021) 277 final.

¹⁰ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates

¹¹ Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union *ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89.*

¹² Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden *ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60.*

¹³ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

¹⁴ Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates.

¹⁵ Siehe beispielsweise die Stellungnahme 4/2021 des EDSB, Nr. 40.