

05.12.05**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - In - Rzu **Punkt** der 818. Sitzung des Bundesrates am 21. Dezember 2005

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit

KOM(2005) 490 endg.; Ratsdok. 13413/05

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),

der Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In) und

der Rechtsausschuss (R)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

EU
In

1. Der Bundesrat begrüßt den Vorschlag eines Rahmenbeschlusses des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit. Der Vorschlag der Kommission ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Er geht davon aus, dass ein effektiver Austausch von Informationen und Erkenntnissen derzeit durch Formvorschriften, Verwaltungsstrukturen und rechtliche Hindernisse behindert wird, obwohl es in einem Raum ohne Personenkontrollen an den Binnengrenzen von entscheidender Bedeutung sein kann, schnellen Zugang zu Informationen aus anderen Mitgliedstaaten zu haben, um Straftaten erfolgreich bekämpfen zu können. Damit steht die Initiative im Einklang mit dem Haager Programm zur Fortentwicklung der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres, das für den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten das Ziel des "Prinzips der Verfügbarkeit" vorsieht.

...

Der Bundesrat ist allerdings der Auffassung, dass der Vorschlag zu kurz greift, weil er im Wesentlichen nur die Zielrichtung einer Verbesserung des Informationsaustausches aufweist. Dringend erforderlich wäre darüber hinaus eine Novellierung des geltenden Rechtshilferechts, um den gestiegenen Anforderungen an eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizeien in Europa Rechnung zu tragen.

Der Bundesrat weist ferner darauf hin, dass durch Artikel 39 SDÜ der Handlungsspielraum der Polizei zwar theoretisch erweitert wurde, die notwendige Ausweitung und Harmonisierung der polizeilichen Kompetenzen dadurch jedoch nicht erreicht werden konnte. Artikel 39 Abs. 1 SDÜ stößt in der Praxis an enge Grenzen, weil die Polizei in vielen Schengen-Staaten keine weitergehenden Befugnisse hat und die Justiz eines ersuchten Staates deshalb auf ein förmliches justizielles Rechtshilfeersuchen besteht.

Nach Auffassung des Bundesrates sollte ein Rahmenbeschluss über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit mit dem Ziel der Verbesserung der operativen grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit in Anlehnung an das Haager Programm folgende Forderungen enthalten:

- Zulassung des diagonalen Dienstverkehrs zwischen Polizei- und Justizbehörden für eine Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens. Gegenwärtig kann die Polizei Informationen auf direktem Wege nur ausnahmsweise (i. d. R. in Eilfällen und aufgrund besonderer bilateraler Vereinbarungen in den Grenzgebieten) grenzüberschreitend austauschen. Weiterhin gelten soll der Grundsatz, dass die nationalen Zentralstellen einzubinden sind.
- Streichung des Artikels 39 Abs. 2 SDÜ wie auch des Artikels 13 Abs. 2 des vorliegenden Kommissionsvorschlags. Beide Regelungen stellen die weitere Verwertung von nach Artikel 39 Abs. 1 SDÜ erlangten Informationen im Strafverfahren unter den Zustimmungsvorbehalt der Justiz, was der Intention zum unmittelbaren Informationsaustausch nach dem Haager Programm widerspricht.

Der Bundesrat stellt fest, dass sich der Vorschlag der Kommission inhaltlich mit einer Vielzahl von Parallelregelungen auf bilateraler, multilateraler und EU-weiter Ebene überschneidet. Zu nennen wären insbesondere der auf einer schwedischen Initiative beruhende Vorschlag eines Rahmenbeschlusses über

die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der EU (Dok. 6888/4/05 REV 4), der Prümer Vertrag (B, D, E, F, LUX, NL und A), der deutsch-österreichische Vertrag über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, der deutsch-niederländische Vertrag über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten, das Schengener Durchführungsübereinkommen (hier insbes. Artikel 39 SDÜ und die Bestimmungen zum SIS) sowie die Regelungen zur Rechtshilfe im BKAG und dem IRG. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass eine Koordinierung der Arbeiten und die Zusammenführung der verschiedenen Regelungsinhalte in einem Rahmenbeschluss von außerordentlicher Bedeutung sind.

Der Bundesrat unterstützt darüber hinaus folgende Maßnahmen, die die Projektgruppe "Haager Programm" für die Umsetzung des im Haager Programm manifestierten "Verfügbarkeitsgrundsatzes" für notwendig erachtet hat:

- Die Vielzahl bereits bestehender Datenbanken auf Ebene der EU (insbes. SIS, EURODAC und Europol-IS) sollte auf Möglichkeiten zur Optimierung der Zugriffsmöglichkeiten und Funktionalitäten hin überprüft sowie eine regelmäßige Evaluierung sichergestellt werden. Die Schaffung von Zugriffsmöglichkeiten der Polizei- und Sicherheitsbehörden auf das VIS und der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden auf EURODAC ist besonders zur Terrorismusbekämpfung wichtig. Erforderlich ist zudem ein Zugriff der Ausländerbehörden und der Auslandsvertretungen auf im SIS gespeicherte Ausschreibungsdaten zur Festnahme nach Artikel 95 SDÜ.
- Die bestehenden Regelungen der grenzüberschreitenden Rechtshilfe sind systematisch daraufhin zu überprüfen, ob und wie im europäischen Rahmen Informationsbarrieren und rechtliche Hindernisse weiter abgebaut werden können. Dabei sollte auch geprüft werden, inwieweit sich justizielle Informationssysteme bzw. Datenbanken in den Informationsaustausch einbeziehen lassen. Erste Ansätze sind in den laufenden Beratungen über einen Beschluss des Rates über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister erkennbar.
- Die Vernetzung und Zusammenführung relevanter Daten sollte möglichst innerhalb bestehender Strukturen erfolgen. Neue zentrale Datenbanken kommen derzeit nicht in Betracht, die Erforderlichkeit solcher Datenbanken

müsste im Einzelfall sehr kritisch geprüft werden.

Neben den oben genannten Forderungen ist bei der Schaffung von Vorschriften für den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit weiter darauf zu achten, dass

- die Informationsmöglichkeiten für den Empfänger auch praktisch handhabbar sind,
- keine zusätzlichen bürokratischen Einrichtungen und Anforderungen geschaffen werden,
- ein unnötiger Personal- und Kostenaufwand in den Mitgliedstaaten vermieden wird,
- realistische Fristen für die Umsetzung gesetzt werden und
- eine fehlerfreie Übertragung in die deutsche Sprache erfolgt.

Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrat eine grundlegende Überarbeitung des Vorschlags insbesondere in folgenden Punkten für erforderlich:

Zu Artikel 1

Der Gegenstand des Rahmenbeschlusses ist aus polizeilicher Sicht zu eng gefasst. Informationen sollen im Hinblick auf die "Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Straftaten" zur Verfügung gestellt werden. Nicht genannt ist hingegen der präventive Teilbereich, der nicht der Verhütung von Straftaten dient, mithin ein wesentlicher Teil der klassischen polizeilichen Aufgabe der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Gerade zu gefahrenabwehrenden Zwecken kann ein dringendes Bedürfnis für einen möglichst umfassenden Austausch polizeilicher Erkenntnisse bestehen. Andernfalls bliebe der Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses in den Fällen verschlossen, in denen (noch) keine Straftaten im Raum stehen, gleichwohl aber ein Bedürfnis für ein polizeiliches Tätigwerden besteht, oder in Fällen, in denen ein Strafverfahren bereits abgeschlossen ist, vom Verdächtigen/Täter aber weiterhin eine hinlänglich zu konkretisierende Gefahr ausgeht.

EU
In
R

2. Zu Artikel 2

Der Bundesrat weist im Hinblick auf Artikel 2 Abs. 1 des Rahmenbeschlussvorschlags darauf hin, dass im deutschen Strafprozessrecht die Tätigkeit der Polizei und anderer Ermittlungsbehörden zur Aufdeckung und Unter-

suchung von Straftaten im Sinne von Artikel 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses in aller Regel der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft in strafrechtlichen Ermittlungsverfahren unterliegt. Insoweit handelt es sich hierbei also von Anfang an um Strafverfolgungsmaßnahmen. Der Rahmenbeschluss soll nach Artikel 2 Abs. 1 des Vorschlags jedoch nur für die Verarbeitung von Informationen vor Einleitung einer Strafverfolgungsmaßnahme - also für den außerjustiziellen Bereich - gelten. Somit besteht für den Fall des Erlasses des Rahmenbeschlusses und dessen Umsetzung die Gefahr, dass zwar auf in der Bundesrepublik Deutschland zur Verfügung stehende Daten durch andere Mitgliedstaaten zugegriffen werden könnte, während den deutschen Ermittlungsbehörden der Zugriff auf ausländische Daten hinsichtlich des repressiven Bereichs grundsätzlich verwehrt und insoweit der Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses im Wesentlichen nur für den Bereich der Verhütung von Straftaten eröffnet wäre.

EU
R 3. Die Bundesregierung wird daher gebeten, im weiteren Verlauf des Verfahrens darauf hinzuwirken, dass dieser Gefahr durch eine die deutsche Rechtslage insoweit hinreichend berücksichtigende Formulierung von Artikel 2 Abs. 1 des Vorschlags begegnet wird.

EU
In 4. Sollte der Vorschlag nicht allgemein die Einleitung von Strafverfolgungsmaßnahmen, sondern - dies lassen die englischen und französischen Sprachfassungen ("prior to the commencement of a prosecution" bzw. "préalablement à l'engagement de poursuite") zu - die Anklageerhebung als maßgebliche Zäsur gemeint haben, bedarf es hierzu einer klarstellenden Formulierung.

Der Vorschlag lässt ausweislich seines Absatzes 3 ausdrücklich weitergehende "spezielle Kooperationsvereinbarungen" (i. d. R. wohl zwischenstaatliche Polizeiverträge) zu. Denkbar ist jedoch auch die Variante, dass diese lediglich in einem Teilbereich weitergehen als der Vorschlag. Daher ist es vorzugswürdig, das Wort "wenn" durch "soweit" zu ersetzen.

EU
In 5. Zu Artikel 4

Die umfangreichen Meldepflichten dürften sich nicht innerhalb von lediglich sechs Monaten nach In-Kraft-Treten des Rahmenbeschlusses erfüllen lassen. Insbesondere dürfte es nicht möglich sein, innerhalb der Frist Zugangsmodalitäten für erst noch zu schaffende Indexdateien festzulegen (Absatz 1

Buchstabe d).

Zu Artikel 5

Die Fristenregelungen der Artikel 4 und 5 lassen sich nicht miteinander vereinbaren. Artikel 4 gewährt eine Frist von "spätestens sechs Monaten nach In-Kraft-Treten dieses Rahmenbeschlusses" für die Meldung derjenigen Stellen, die national über die Informationen verfügen. Nach Artikel 5 sollen anschließend die Behörden der anderen Mitgliedstaaten bestimmt werden, die Zugriff auf diese Informationen erhalten sollen. Hierfür ist gleichfalls eine Frist von "spätestens sechs Monaten nach In-Kraft-Treten dieses Rahmenbeschlusses" vorgesehen. Da die Bestimmung der Gleichwertigkeit nur auf der Grundlage der Meldung nach Artikel 4 erfolgen kann, kann die Frist nach Artikel 5 nicht vor Ablauf dieser Meldefrist in Gang gesetzt werden.

Darüber hinaus dürfte eine lediglich sechsmonatige Frist zu kurz bemessen sein, zumal die Bestimmung der Gleichwertigkeit in einem schwerfälligen Verfahren durch einen noch zu gründenden Ausschuss erfolgen soll.

Zu Artikel 7

Die Eingrenzung des Verwendungszwecks ist zu eng. Ergibt sich während des (Ermittlungs-)Verfahrens das Bedürfnis, die übermittelten Daten zur Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung weiterer Straftaten zu verwenden, so muss dies möglich sein, wenn sie auch zu diesem Zweck hätten abgefragt werden dürfen. Im Übrigen fehlt eine Regelung, wie mit den Informationen zu verfahren ist, wenn sie für den ursprünglichen Zweck, zu dem sie übermittelt wurden, bzw. für damit im Sinne des vorigen Satzes zusammenhängende Verfahren nicht mehr benötigt werden.

Zu Artikel 8 Abs. 1

Die Vorschrift wiederholt eine Regelung aus dem Vorschlag des Rahmenbeschlusses über den Schutz personenbezogener Daten. Sie ist nicht akzeptabel. Auf die Stellungnahme des Bundesrates vom 25. November 2005 (BR-Drucksache 764/05 (Beschluss)) wird verwiesen. Dessen ungeachtet, ist jedenfalls eine Wiederholung in diesem Rahmenbeschluss überflüssig.

Zu Artikel 8 Abs. 2

Die dort geregelte Lieferung der Information in der verfügbaren Sprache birgt erhebliche praktische Probleme. Angesichts der Anzahl der in der EU vertretenen Sprachen bereitet den Strafverfolgungsbehörden das Vorhalten entsprechender sprachkundiger Mitarbeiter größte Probleme. Ein Zugriff einzelner Behörden auf gleichwertige Datenbestände der anderen Mitgliedstaaten ist daher wenig realistisch. Hier könnte die Bildung von Kompetenzzentren für einzelne Länder oder Ländergruppen Abhilfe schaffen. Da Abfragen dann durch diese Kompetenzzentren im Auftrag der berechtigten Stellen erfolgen würden, wäre dies im Rahmenbeschluss zumindest bei Artikel 9 zu berücksichtigen.

Die Bildung von Kompetenzzentren wäre auf der Grundlage der von der Kommission gewählten Lösung auch deswegen notwendig, weil die Bedienung der verschiedenen Datenbanken und die Interpretation der gelieferten Ergebnisse regelmäßig eine Unterweisung erfordern würden.

Zu Artikel 9

Die Zwischenschaltung von Kompetenzzentren müsste ausdrücklich zugelassen werden (vgl. Anmerkung zu Artikel 8 Abs. 2).

Zu Artikel 10

Welche Abfragekriterien für Indexdaten gelten sollen, ist aus dem Rahmenbeschluss nicht ersichtlich. Dies entscheidet aber wesentlich über den Aufwand, der mit der Einrichtung derartiger Datenbestände verbunden ist. Im Falle der Personenstandsregister könnte es ggf. genügen, anzugeben, welche Daten dort gespeichert sind und wie die Informationen aus einer bestimmten Gemeinde erlangt werden können. Stattdessen könnte die Kommission aber auch von der Vorstellung ausgehen, dass bei der Online-Abfrage einer bestimmten Person automatisiert geprüft wird, ob gerade zu dieser Person in der Gemeinde Daten gespeichert sind. Der für die Erstellung derartiger Indexdaten erforderliche Aufwand wäre naturgemäß um ein Vielfaches höher.

Zu Artikel 11 und 13

Die in Artikel 11 Abs. 2 für die Bearbeitung einer konventionellen Anfrage gesetzte Frist von zwölf Stunden, die keine Rücksicht auf die Tageszeit und den Wochentag nimmt, ist fernab jeder Realität. Der Aufwand zur Umsetzung dieser Forderung wäre erheblich. Im Übrigen ist sie auch mit der Frist in Artikel 13 Abs. 1 nicht kompatibel, nach der vor der Informationsbereitstellung

nach innerstaatlichem Recht erforderliche Genehmigungen ebenfalls binnen zwölf Stunden zu erteilen sind. Weitere Aufwände würden durch Vorgaben zur elektronischen Kommunikation (Artikel 11 Abs. 7) ausgelöst.

Zu Artikel 12

Der Anwendungsbereich der Vorschrift ist unklar. Die Vorschrift steht in unmittelbarem Zusammenhang mit Artikel 11 und greift den dortigen Sprachgebrauch auf. Die Regelung müsste allerdings auch für Online-Abfragen nach Artikel 9 gelten. Zudem ist die Aufzählung der möglichen Verwendungshinweise nicht ausreichend; es sollten Hinweise auf eine Gefährdung der Aufgabenerfüllung der zuständigen wie der verfügungsberechtigten Behörde ermöglicht werden, ebenso wie auf eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder einen Nachteil für das Wohl des Mitgliedstaates einschließlich seiner Länder und Regionen. Darüber hinaus sollte diese Aufzählung nicht abschließend sein, was sprachlich entsprechend klarzustellen wäre.

Des Weiteren ist unklar, welche Folgen die Verwendungshinweise für die Nutzung der Informationen durch die Empfängerbehörde haben, ein Hinweis auf die Bindungswirkung der Hinweise in Artikel 12 Abs. 2 ist nicht ausreichend.

Zu Artikel 13

Die Vorschrift des Artikels 13 Abs. 2, die ein Pendant zur Regelung in Artikel 39 Abs. 2 SDÜ ist, ist zu streichen (vgl. einleitende Stellungnahme).

Zu Artikel 14

Die Vorschrift ist unklar und unvollständig, die Bedenken gegen Artikel 12 gelten entsprechend. Darüber hinaus ist der Verweigerungsgrund des Artikels 14 Abs. 1 Buchstabe d nicht nachvollziehbar: letztlich kann jede Übermittlung personenbezogener Daten die Grundrechte der betroffenen Person beeinträchtigen. Daher führt dieser Verweigerungsgrund zu einer Aushöhlung des Grundsatzes der Verfügbarkeit und stellt die Datenübermittlung in das Ermessen der zuständigen/verfügungsberechtigten Behörde. Im Übrigen sind auch die Kriterien, wann das Erfordernis des Grundrechtsschutzes zu einer Verweigerung der Informationsbereitstellung führen kann, nicht hinreichend deutlich.

Der Verweigerungsgrund in Artikel 14 Abs. 1 Buchstabe d sollte so gefasst werden, dass deutlich wird, dass jede Übermittlung von personenbezogenen Daten einen Grundrechtseingriff darstellt, für den der Rahmenbeschluss bzw. die jeweilige nationale Regelung eine Eingriffsermächtigung darstellt. Die Kriterien, die zu einer Verweigerung der Informationsbereitstellung führen, sollten daher konkreter gefasst werden.

Zu Artikel 17

Zu den grundsätzlichen Bedenken gegen ein entsprechendes Auskunftsrecht des Betroffenen wird auf die Stellungnahme des Bundesrates vom 25. November 2005 (BR-Drucksache 764/05 (Beschluss)) verwiesen. Daneben ist insbesondere der Anspruch des Betroffenen auf mögliche Verwendungshinweise kritisch zu bewerten. Entsprechende Hinweise dienen grundsätzlich der Sensibilisierung der Empfängerbehörde für die besondere Schutz- oder gar Geheimhaltungsbedürftigkeit der Daten. Ein entsprechender Auskunftsanspruch des Betroffenen würde den Sinn von Verwendungshinweisen nachgerade konterkarieren.

Zu Artikel 18

Bi- und multilaterale Abmachungen werden durch den Rahmenbeschluss nur dann zugelassen, wenn sie mit ihm "vereinbar sind". Diese Beschränkung ist zu weitgehend. Es muss zulässig sein, bilateral oder multilateral weitergehende Regelungen der Zusammenarbeit festzulegen. Ebenso sollte es aber auch möglich sein, durch gemeinsame Abmachungen einzelne Verpflichtungen nach dem Rahmenbeschluss auszusetzen oder aufzuheben.

Zu Artikel 19

Die Formulierung "jeder Ausschuss" in Artikel 19 Abs. 2 könnte die Vermutung nahe legen, dass mehrere Ausschüsse eingerichtet werden sollen. Tatsächlich dürfte es sich um einen Übersetzungsfehler handeln; in der englischen Sprachfassung heißt es "the committee".

Zu Artikel 20

Artikel 20 Abs. 1 enthält eine weitere Frist. Die Mitgliedstaaten treffen danach "alle erforderlichen Maßnahmen, um diesem Rahmenbeschluss innerhalb der in diesem Beschluss genannten Fristen, spätestens jedoch bis zum 30. Juni 2007, nachzukommen". Das scheint darauf hinzudeuten, dass die Kommission die in den vorherigen Artikeln festgelegten Fristen selbst nicht für realistisch hält und

daher an dieser Stelle eine weitere, großzügiger bemessene Frist einführt.

Den Mitgliedstaaten dürfte aber überhaupt keine Frist für die vollständige Umsetzung des Rahmenbeschlusses gesetzt werden, weil die Mitgliedstaaten maßgeblich von Entscheidungen des Ausschusses nach Artikel 19 abhängen (vgl. Artikel 5 Abs. 2, Artikel 8 Abs. 5, Artikel 9 Abs. 3, Artikel 10 Abs. 3, Artikel 11 Abs. 7, Artikel 12 Abs. 3, Artikel 14 Abs. 2), der der Kommission zuzurechnen ist.

Zu Anhang II

Die Informationsart "Ballistische Erkenntnisse" lässt nicht erkennen, welche Informationen unter welchen Umständen gemeint sind.

Statt "Kfz-Halterermittlungen" als Informationsart muss es "Kfz-Halterdaten" heißen (englischer Begriff: "vehicle registration information").

Nach der deutschen Terminologie werden die Begriffe Verbindungsdaten und Verkehrsdaten synonym verwendet. Soweit mit den Begriffen unterschiedliche Daten bezeichnet werden sollen, ist dies deutlicher zum Ausdruck zu bringen.

Die Pflicht, Verkehrsdaten zugänglich zu machen, soweit sie sich "bereits im Gewahrsam einer verfügungsberechtigten Behörde" befinden, hätte zur Folge, dass zumindest eine Indexdatei für alle bereits bei den zuständigen Behörden gespeicherten Verkehrsdaten geschaffen werden müsste. Diese Forderung erscheint zu weitgehend.

Hinsichtlich der Auskünfte aus den Personenstandsregistern ist nicht ersichtlich, welche Daten als Minimum zur Identifizierung anzusehen sind. Vermutlich ließen sich die erforderlichen Angaben in Deutschland den Melderegistern entnehmen, so dass die Möglichkeit eröffnet werden sollte, an Stelle der Angaben aus den Personenstandsregistern Melderegisterdaten zu verwenden.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich nachhaltig für die Position des Bundesrates einzusetzen und im Rahmen der Verhandlungen auf die notwendigen Änderungen hinzuwirken. In Anbetracht der Bedeutung und des Umfangs der Regelungen sollte gegenüber der Kommission ferner eine Erläuterung zu den einzelnen Vorschriften eingefordert werden.