

Klaus-Rainer Kalk
Landesbeauftragter für den Datenschutz
Sachsen-Anhalt
Chairman JSB EUROPOL

Frühjahrskonferenz in Rotterdam vom 21. bis 23. April 2004

Redebeitrag am 23.04.2004, Session 5
(European Cooperation in Law Enforcement)

Nach den beiden aktuellen und hoch informativen Beiträgen der Kollegen Michael Kennedy und Willi Bruggeman will ich versuchen, ein erstes Resümee für unsere künftige Arbeit als europäische Kontrollinstanzen (supervisory authorities) zu ziehen. Dies soll in drei Abschnitten erfolgen:

- A. Welche Grundlagen für unsere Arbeit haben wir heute?
- B. Welche Grundlagen werden wir zukünftig haben?
- C. Welche Anforderungen stellt das an unsere Arbeit?

A. Welche Grundlagen haben wir heute?

Die von uns allen lebhaft begrüßte Abschaffung der innereuropäischen Staatengrenzen und das Gefühl, miteinander in einem großen Freiraum der Europäischen Union zu leben, bedarf dennoch für das tägliche Leben einiger rechtlicher Grenzen. Dazu finden wir im EU-Vertrag von Amsterdam den Artikel 6 Absätze 1 und 2 und dann konkreter die Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen im Titel VI des Vertrages. Erwähnenswert sind daraus

Art. 30 (polizeiliche Zusammenarbeit) und
Art. 31 (justizielle Zusammenarbeit).

Bereichsspezifische Grundlage sind im Einzelfall

- das Schengener Durchführungsübereinkommen (Schengen Convention)
- die Europol-Konvention (Europol Convention)
- die Konvention zum Zollinformationssystem (CIS Convention) und
- der **Beschluss** des EU-Rates zu Eurojust vom 28. Februar 2002.

Nicht vergessen werden dürfen

- die Grundsätze des Übereinkommens des Europarates vom 28. Januar 1981 (Council of Europe Convention for the Protection of individuals No. 108) und
- die Empfehlung R(87)15 des Ministerkomitees des Europarates vom 17. September 1987 zur Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich (Recommendation No. R(87)15 Council of Europe/Committee of ministers regulating the use of personal Data in the police sector) und nicht zu vergessen
- Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms).

Der Kollege Willy Bruggeman hat bereits auf die Entscheidung der UN zum Terrorismus hingewiesen.

B. Welches sind die zukünftigen Grundlagen?

Wichtigste neue Grundlage wird sein

- Artikel II-8 Schutz personenbezogener Daten (protection of personal data) in der Charta der Grundrechte (Charter of fundamental rights of the Union)

Besondere Bedeutung kommt dabei auch den neuen

- Artikeln III-171 bis 174 zur justiziellen Zusammenarbeit (judicial cooperation) und den
- Artikeln III-176 und 177 zur polizeilichen Zusammenarbeit (police cooperation) in der neuen Europäischen Verfassung (Constitution for Europe) zu.

Selbstverständlich behalten die von mir im Teil A. genannten Rechtsgrundlagen aus dem Bereich des Europarates (Council of Europe) auch in Zukunft ihre Bedeutung.

C. Welche Anforderungen stellt das an unsere Arbeit?

1. Vorrangige Aufgabe für uns dürfte sein, die künftige rechtliche Ausgestaltung für Eurojust und Europol im Auge zu behalten. Dazu möchte ich Ihnen Artikel III-177 noch einmal vor Augen führen und Ihre Aufmerksamkeit auf den zweiten Absatz des Artikels lenken. Für Eurojust ist das Artikel III-174 Abs. 2.

Darin steht - jedenfalls für Eurojust etwas Neues -, dass **durch europäisches Gesetz** die künftige Struktur der Arbeit und der Zuständigkeitsbereich geregelt werden sollen. Das kann bei Europol vereinfacht dadurch erfüllt werden, dass zunächst die Konvention als Gesetz umgesetzt wird.

Keiner weiß aber, wie diese Gesetze am Ende aussehen werden.

Inhaltlich sollten wir bei dieser Gelegenheit darauf dringen, dass das Nebeneinander der vielen datenschutzrechtlichen Kontrollinstanzen - zur Zeit sind es vier und der (neue) Europäische Datenschutzbeauftragte (supervisor) (Artikel 286 des EG-Vertrages) - beendet wird. Ich habe mich darüber mit Peter Hustinx noch nicht gedanklich ausgetauscht, aber aus meiner Sicht ist es zwingend, dass so schnell wie möglich eine Zusammenlegung erreicht wird - möglicherweise in Etappen. Dabei muss die Zielrichtung uneigennützig und zweckgerichtet eine Konzentration und Stärkung des Datenschutzes in der Europäischen Union sein.

Lebenssachverhalte und die Menschen, die sich in ihnen bewegen, lassen sich nicht in verschiedene Säulen aufteilen, nur weil die Europäische Union so gewachsen ist. Eine Zersplitterung bei der datenschutzrechtlichen Kontrolle führt im Ergebnis zu Lücken im Grundrechtsschutz. Allein die von der EU geschaffenen Instrumentarien im Bereich der Rechtshilfe in Strafsachen sind kaum zu erfassen, geschweige denn fachkundig datenschutzrechtlich zu begleiten. Ein weiteres Beispiel ist die Abwehr und Verfolgung von Terroristen. Dabei zeigt sich besonders deutlich, wie ein im Kern gleicher Sachverhalt schnell von der ersten zur dritten Säule und zurück gelangen kann (Stichwort: Registrierung von Flugpassagierdaten), ohne befriedigende Ergebnisse! Ich komme auf den Terrorismus später noch einmal zu sprechen.

Eine Zusammenlegung ist das geeignete Mittel, unter Ausnutzung bester personeller Ressourcen einen hohen Sachverstand zu konzentrieren und dabei auch noch Kosten zu sparen. Nicht nur die Vergrößerung der Europäischen Union um weitere zehn Mitgliedsländer, sondern auch die Fülle neuer Aufgaben einer immer mehr zusammenwachsenden europäischen Gemeinschaft in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verlangt einheitliche datenschutzrechtliche Regelungen und eine einheitliche Anwendung der rechtlichen Grundlagen. Dies bringt mich zu meinem zweiten Punkt.

2. Der verdiente Kollege Dr. Ulf Brühmann hat bereits zur Einführung der EU-Datenschutzrichtlinie (Directive 95/46 EU) einheitliche Begriffe im europäischen Datenschutzrecht angemahnt. Nicht nur in der deutschen Literatur und Wissenschaft wird gefordert, dass wir für die Gleichbehandlung und das Verständnis der betroffenen Bürgerinnen und Bürger einheitliche Rechtsgrundlagen auch in der Rechtsverfolgung brauchen. Dazu gehören einheitliche Straftatbestände in den wichtigsten Lebens- und Wirtschaftsbereichen und eine Angleichung der strafprozessualen Verfahrensbestimmungen. Mit dem jetzt kurz vor der Inkraftsetzung stehenden europäischen Haftbefehl (European arrest warrant) und der neuen europäischen Beweisordnung wird zwar ein vorsichtiger Anfang gemacht, aber die praktischen Fallen im täglichen Betrieb werden sich schnell herausstellen. Auch der Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung enthält Ansatzpunkte, die aber für die Praxis (zu) großen Anwendungsspielraum lassen.
3. Es genügt aber nicht, unsere Aufmerksamkeit auf zukünftige einheitliche Regelungen zu richten. Wir haben schon heute große Schwierigkeiten bei der einheitlichen Anwendung der gleichen Vorschriften in unseren Mitgliedsländern. Insbesondere für die neuen Mitgliedsländer reicht es nicht aus, dass dort gleichlautende Regelungen für den Datenschutz in Kraft gesetzt werden. Es muss bei den Bürgerinnen und Bürgern in den neuen Ländern erst ein Verständnis für den Datenschutz und eine Akzeptanz erreicht werden, dann ist es auch leichter, bei Polizei- und Justizbehörden die besondere verfassungsrechtliche Bedeutung des Persönlichkeitsschutzes und die Achtung der Menschenwürde, die sich dahinter verbergen, umzusetzen.

Vierter und letzter Punkt:

4. Der Freiheit in der Abwägung zur Sicherheit muss unsere besondere Aufmerksamkeit gelten. Die terroristischen Attacken fehlgeleiteter Täter mit Bezug zum Islam stellt eine ungeheure Bedrohung für die noch vorhandenen Grundfreiheiten europäischer Bürgerinnen und Bürger dar. Hier in Europa haben wir schlimme historische Erfahrungen im letzten Jahrhundert mit Diktaturen gesammelt. Das unterscheidet uns z.B. von Amerika. Manche dieser Diktaturen liegen noch nicht solange zurück.

Die Vorzüge des demokratischen Rechtsstaates in Freiheit müssen in Europa, aber auch im außereuropäischen Raum deutlich gemacht werden - das ist auch eine Aufgabe für die Datenschutzbeauftragten. Wir müssen den gedanklichen und tatsächlichen Spagat zwischen der Bewahrung unserer Freiheit und der konsequenten Gewährleistung unserer Sicherheit ständig neu diskutieren. Das schließt auch sehr genaue Überlegungen mit ein, inwieweit wir künftig eine stärkere Vermischung und Umsetzung der Zusammenarbeit zwischen Geheimdiensten, Polizei und Justiz für vertretbar halten. Das bekannte Problem der harten und weichen Daten und ihre unterschiedliche Bewertung lässt grüßen!

Schließlich hat nicht nur Benjamin Franklin bereits 1759 davor gewarnt, auch nur zu Gunsten einer kurzen Zeit der Sicherheit die Freiheit aufzugeben, weil man sonst weder die Sicherheit noch die Freiheit verdient.

Aber auch in Europa hat man diese Gefahr schon sehr früh gesehen: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat schon in einem Urteil vom 06. September 1978 (Reihe A Nr. 28 - Klass und andere gegen Deutschland) ausgeführt:

"... Staaten dürfen nicht im Namen des Kampfes gegen Spionage und Terrorismus alle Maßnahmen ergreifen, die sie für geeignet halten ... die Gefahr besteht darin, die Demokratie, die verteidigt werden soll, zu untergraben oder gar zu zerstören."

Es kann jedenfalls am Ende nicht so ausgehen, dass die freien Bürger Europas sich nach außen wie im Mittelalter abschotten und im Inneren von ihrer eigenen Staatsbürokratie überwacht und gegängelt werden - dann sind am Ende ein paar tausend terroristische Täter die Einzigen, die sich noch weltweit frei bewegen können.