

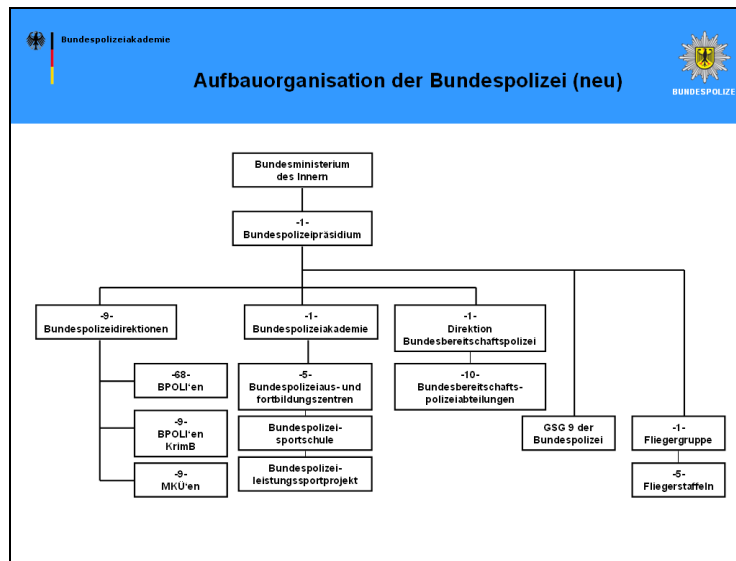
## RECHTSRAHMEN ZUR ERHEBUNG, VERARBEITUNG UND NUTZUNG PERSONENBEZOGENER DATEN DURCH DIE BUNDESPOLIZEI ZUR AUFGABENERFÜLLUNG UNTER BESONDERER BETRACHTUNG DER POLIZEILICHEN ZUSAMMENARBEIT MIT DEN NACHBARSTAATEN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

### 1. Aufbauorganisation und Kernaufgaben der Bundespolizei

Die Bundespolizei ist eine Polizei im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern. Sie verfügt über sonderpolizeiliche Zuständigkeiten und wurde mit Wirkung zum 1. März 2008 neu strukturiert. Gründe für die Neuorganisation waren insbesondere:

- der weit gehende Wegfall systematischer Grenzkontrollen nach dem Wegfall der Grenzkontrollen zu Polen und Tschechien sowie ggf. zur Schweiz
- das Erfordernis hoher polizeilicher Präsenz insbesondere an Flughäfen und Bahnhöfen vor dem Hintergrund terroristischer Bedrohungen
- das Erfordernis der Entlastung der Regelorganisation vor dem Hintergrund zunehmender Auslandsverwendungen der Bundespolizei
- das Erfordernis, vor dem Hintergrund knapper Ressourcen die Effektivität und Effizienz der Organisation zu steigern.

Die Aufbauorganisation der Bundespolizei ergibt sich seit dem 1. März 2008 aus dem Schaubild.



Die Kernaufgaben der Bundespolizei bestehen in

- grenzpolizeilichen Aufgaben; dies beinhaltet die polizeiliche Überwachung der Grenzen, die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs sowie im Grenzgebiet die Abwehr von Gefahren, die die Sicherheit der Grenze beeinträchtigen
- bahnpolizeilichen Aufgaben; hierbei geht es auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes darum, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, die den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen (externe Gefahren) oder die beim Betrieb der Bahn entstehen oder von den Bahnanlagen ausgehen (betriebsbezogene Gefahren)
- Luftsicherheitsaufgaben; dies beinhaltet den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere die Verhinderung von Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen.

## 2. Definitionen

Obwohl die EG-Datenschutzrichtlinie (Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr vom 24. Oktober 1995 – 95/46/EG) nach Art. 3 Abs. 2 nicht auf Verarbeitungen anwendbar ist, welche die Sicherheit des Staates oder Tätigkeiten des Staates in strafrechtlichen Angelegenheiten berühren, enthält sie in ihrem Art. 2 Abs. 1 eine Definition des Begriffes „personenbezogene Daten“ der europa- und völkerrechtlich weitgehend übernommen wurde.

Nach Art. 2 lit. a) der Richtlinie sind personenbezogene Daten alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person; als bestimmbar wird eine Person angesehen, die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, insbesondere durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind.

Hierzu gehören neben den klassischen Personalien einer Person auch Merkmale oder Gegenstände, die indirekt einen Bezug zu einer Person geben können (z.B. das Kfz-Kennzeichen zum Kfz-Halter, die Passnummer zum Passinhaber).

Nach Art. 2 lit. b) der Richtlinie beschreibt die Verarbeitung personenbezogener Daten jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Speichern, die Organisation, die Aufbewahrung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Benutzung, die Weitergabe durch Übermittlung, Verbreitung oder jede andere Form der Bereitstellung, die Kombination oder die Verknüpfung sowie das Sperren, Löschen und Vernichten.

Verarbeitung ist mithin ein Oberbegriff für alle im polizeilichen Bereich relevanten Phasen im Umgang mit personenbezogenen Daten.

Als internationale polizeiliche Zusammenarbeit soll die gemeinsame Anlassbewältigung von Polizeibehörden verstanden werden durch rechtlich zulässigen und

die öffentlichen Sicherheit bzw. der Ermittlung oder Strafverfolgung dienenden Austausch von Informationen und/oder Leistung von unterstützenden Maßnahmen.

In den folgenden Ausführungen soll ausschließlich die Zusammenarbeit in Form des Gewinnens und des Austausches personenbezogener Informationen beleuchtet werden.

Art. 8 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) schützt das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Eingriffe in dieses Recht sind Grundrechtseingriffe, die auf der Basis des Art. 8 Abs. 2 EMRK einer gesetzlichen Legitimation bedürfen.

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>436</sup> geht darüber hinaus. Nach Art. 8 hat jede Person das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten. Diese dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder alternativ auf einer sonstigen gesetzlich geregelten, legitimen Grundlage verarbeitet werden.

Vor diesem Hintergrund beschreibt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung der eigenen Daten zu entscheiden.

### **3. Systematik anzuwendender Rechtsvorschriften zur grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit mit ausgewählten Beispielen**

Im Rahmen der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit sind unterschiedliche Interaktionsebenen zu beachten. Einerseits kommt es bei der Zusammenarbeit zu Interaktionen zwischen zwei oder mehreren Staaten, die grds. europa- bzw. völkerrechtlicher Legitimation bedürfen. Dabei ist anzumerken, dass völkerrechtliche Verträge grundsätzlich die Rechtsbeziehungen der Vertrag schließenden Staaten zueinander, nicht jedoch automatisch das Rechtsverhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern festschreiben.

Andererseits ist der Umgang, insbesondere die Speicherung oder Übermittlung personenbezogener Daten regelmäßig ein Grundrechtseingriff gegenüber denjenigen, deren Daten verarbeitet werden; auch dieser Eingriff bedarf einer gesetzlichen Legitimation.

Bei der Frage nach der Systematik anzuwendender Rechtsvorschriften zur grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit kommt der Klassifizierung der Zusammenarbeit hinsichtlich der Zweckbestimmung eine entscheidende Bedeutung zu.

Hieraus ergibt sich folgende Prüfsystematik:

a) Erfolgt durch die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung? Soweit diese Frage negiert wird, handelt es sich nicht um eine datenschutzrelevante polizeiliche Zusammenarbeit<sup>437</sup>.

---

<sup>436</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. 2000 Nr. C 364/1

<sup>437</sup> Vor dem Hintergrund der Zielrichtung von Datenschutzbestimmungen, Personen vor Beeinträchtigungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechtes durch den Umgang mit personenbezogenen Daten zu schützen, erfolgt an dieser Stelle keine Darstellung zu rechtlichen und verwaltungsinternen Erfordernissen hinsichtlich einer grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit, bei der keine personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet oder genutzt werden.

b) Zu welchem Zweck erfolgt die Zusammenarbeit? Denkbare Zweckbestimmungen im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung durch die (Grenz-)Polizei können insbesondere die Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten sowie die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und/oder Ordnung (einschließlich der Verhütung von Straftaten) sein. Dabei ist grundsätzlich zwischen polizeilicher Zusammenarbeit im Einzelfall und solchen Kooperationen, die auf Dauer angelegt sind bzw. besondere Formen der polizeilichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit darstellen, zu unterscheiden. Bedeutsam ist auch die Frage, ob es sich bei der Zusammenarbeit um eine zwischenstaatliche oder um eine Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Organisationen (z.B. IKPO – INTERPOL) handelt.

c) Existieren unmittelbar anzuwendende Rechtsvorschriften des Europarechtes? Beispielhaft können hier Rechtsakte betreffend die Datenverarbeitung bei EUROPOL oder die Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11.12.2000; EURODAC-VO genannt werden.

d) Existiert für die Zusammenarbeit im Rahmen der festgestellten Zweckbestimmung eine völkerrechtliche Vereinbarung? Falls ja, handelt es sich um eine Vereinbarung, auf deren Grundlage in Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingegriffen werden darf; oder handelt es sich um europarechtliche Rechtsakte ergänzende Vereinbarungen?

e) Lassen nationale Rechtsvorschriften die Zusammenarbeit entsprechend der definierten Zweckbestimmung zu?

In Anlehnung an die zuvor dargestellte Systematik ergeben sich für die unterschiedlichen denkbaren Zweckbestimmungen folgende Beispiele:

Für den Bereich der Gefahrenabwehr oder der Verhütung von Maßnahmen könnten u.a. folgende Maßnahmen erforderlich werden:

- Aktenauskunft und/oder Übermittlung personenbezogener Daten zur Vorbereitung auf bevorstehende, ggf. grenzüberschreitende Polizeieinsätze
- Fahndung nach vermissten Personen
- Identifizierung unbekannter/verstorbener Personen.

Der Rechtsrahmen könnte daher wie folgt beschrieben werden:

- Art. 39 ff. SDÜ
- bilaterale Polizeiverträge (teils eigenständig, teil die Bestimmungen SDÜ ergänzend), sofern als eigenständige Eingriffsermächtigung verwendbar
- nationale Regelungen des Verwaltungsrechtes.

Eine weitere denkbare Zweckbestimmung wäre die Verfolgung von Straftaten. Dabei wären beispielsweise folgende Maßnahmen denkbar:

- Fahndung
- Personenfeststellung
- Mitteilung von Erkenntnissen aus polizeilichen Unterlagen und Erteilung von sonstigen Auskünften
- Halterfeststellung und Fahrerermittlung
- Feststellung von Telefonanschlussinhabern

- Spurenabklärung
- polizeilichen Vernehmung
- Ermittlung der Aussagebereitschaft von Personen

Der entsprechende Rechtsrahmen wäre beispielhaft zu beschreiben durch:

- Europäisches Rechtshilfeübereinkommen vom 20.04.1959 mit Modifizierungen
- Europäisches Auslieferungsübereinkommen vom 13.12.1957 mit Modifizierungen
- Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der EU vom 29.05.2000 (Abl. C 197/2000 vom 12.7.2000)
- Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl
- einzelne Bestimmungen des SDÜ (z.B. Art. 95 SDÜ)
- bilaterale Verträge zur Erleichterung und Vereinfachung der polizeilichen und der justiziellen Rechtshilfe in strafrechtlichen Angelegenheiten.

#### **4. Kompensation des Wegfalls der Schengen-Binnengrenzkontrollen im nationalen polizeilichen Befugnisrecht**

Kernpunkt der Überlegungen im Zusammenhang mit der Schengen-Kooperation ist die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und die Verlagerung der Grenzkontrollen an die Außengrenzen.

Zur Vermeidung von Sicherheitsdefiziten aufgrund des Wegfalls der Binnengrenzkontrollen wurden durch die Vertragsstaaten sog. Ausgleichsmaßnahmen beschlossen. Im Wesentlichen handelt es sich – unter datenschutzrechtlicher Betrachtung – um Maßnahmen zur

- Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit<sup>438</sup>,
- Beschleunigung und Erleichterung der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen,
- Einrichtung eines gemeinsamen elektronischen Fahndungssystems (SIS)

Nach dem Wegfall der Grenzkontrollen zu Polen und zu Tschechien sind für Deutschland Außengrenzkontrollen grundsätzlich nur noch an den See- und Flughäfen sowie (noch) an der Grenze zur Schweiz relevant.

Nach Art. 20 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.03.2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex – SGK) dürfen die Binnengrenzen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Grenzkontrollen überschritten werden.

Die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen berührt jedoch nicht Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebietes im Sinne des Art. 21 SGK. Kontrollmaßnahmen auf der Grundlage nationaler Befugnisse durch die zuständigen Behörden sind weiterhin auch im Grenzgebiet zulässig, sofern die Ausübung dieser Befugnisse nicht die gleiche Wirkung entfaltet wie Grenzkontrollen. Die Maßnahmen dürfen nicht die Qualität von

---

<sup>438</sup> Die Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit soll insbesondere durch die Möglichkeit des polizeilichen Rechtshilfeverkehrs, das Einräumen des Rechtes auf grenzüberschreitende Observation und grenzüberschreitende Nacheile, die Verbesserung der Telekommunikation, die Einführung eines allgemeinen Informationsaustausches sowie durch den Einsatz von Verbindungsbeamten erfolgen.

Ersatzkontrollen haben, müssen stichprobenartig konzipiert sein und müssen sich eindeutig von systematischen Grenzkontrollen unterscheiden.

Der deutsche Gesetzgeber hat der Bundespolizei Befugnisse gegeben, die sich an diesen Vorgaben orientieren und Kontrollen im Grenzgebiet – teilweise im gesamten Bundesgebiet - zulassen, die hinsichtlich ihrer tatbestandlichen Voraussetzung kurz dargestellt werden sollen.

Gem. § 22 Abs. 1a des Bundespolizeigesetzes (BPolG) kann die Bundespolizei zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreisen jedermann in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes sowie auf Anlagen oder Einrichtungen eines Verkehrsflughafens mit grenzüberschreitendem Verkehr kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, dass mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzüberttrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen. Die befragte Person ist verpflichtet, Namen, Vornamen, Tag und Ort der Geburt, Wohnanschrift und Staatsangehörigkeit anzugeben. Verstöße hiergegen stellen eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einer Geldbuße bis zu 1000,- € geahndet werden kann.

Im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern (Seegrenze 50 Kilometer) kann die Bundespolizei außerdem gem. § 23 Abs. 1 Nr. 3 BPolG zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise sowie zur Verhütung grenzbezogener Straftaten die Identität einer Person feststellen. Zudem können – korrespondierend zu der Vorschrift über die Identitätsfeststellung – Sachen gem. § 44 Abs. 2 BPolG durchsucht werden.

Eine weitere Norm des BPolG stellt eine europarechtliche Umsetzung dar. Die Richtlinie 2004/82/EG vom 29.04.2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, dient ausweislich des Erwägungsgrundes 1 der Verbesserung einer wirksamen Bekämpfung illegaler Einwanderung sowie der Grenzkontrollen.

Die Richtlinie wurde durch den Bundesgesetzgeber mit Änderung des BPolG vom 22.12.2007 umgesetzt. Nunmehr sind Luftfahrtunternehmen, die Fluggäste über eine Schengen-Außengrenze befördern verpflichtet, dem Bundespolizeipräsidium auf Anordnung die in Art.3 der zuvor genannten Richtlinie aufgeführten Daten zu übermitteln. Verstöße gegen die Anordnung stellen eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einer Geldbuße bis zu 50.000,- € geahndet werden kann.