

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 im Strafverfahren sowie zur Anpassung datenschutzrechtlicher Bestimmungen an die Verordnung (EU) 2016/679

Der hier vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung dient der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 sowie der Anpassung datenschutzrechtlicher Bestimmungen an die Verordnung (EU) 2016/679.

Angesichts der Kürze der Vorbereitungszeit kann sich die Stellungnahme nur auf einige Punkte beziehen und nicht den Gesetzentwurf in Gänze beleuchten. Schwerpunkte der Stellungnahme bilden die Änderungen in der StPO und dem StVollzG.

I. Allgemeines

Der Gesetzentwurf nimmt die sprachlichen Anpassungen, die durch die Richtlinie (EU) 2016/680 und die Verordnung (EU) 2016/679 erforderlich geworden sind, vor. So werden z. B. aus dem „Betroffenen“ die „betroffene Person“, aus „Datei“ „Dateisysteme“ und aus dem ursprünglichen Begriff der „Sperrung“ die „Einschränkung der Verarbeitung“. Mit diesen sprachlichen Änderungen sind jedoch keine inhaltlichen Veränderungen verbunden.

II. Änderungen in der StPO

1. Allgemeines

a) Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Positiv zu bewerten ist, dass im Rahmen des Gesetzentwurfes auch versucht worden ist, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. April 2016 (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09) umzusetzen. So findet sich in § 161 StPO-E und § 479 StPO-E der Grundsatz der hypothetischen Datenneuerhebung überwiegend umgesetzt. Hinsichtlich des § 479 Abs. 2 StPO-E ist dies nicht vollständig gelungen. Zum einen sind die in § 161 Abs. 3 und 4 geltenden Grundsätze nicht auf Datenübermittlungen nach § 479 Abs. 2 Satz 2 anwendbar („darüber hinaus“). Zudem ist der pauschale Verweis in § 479 Abs. 2 Nr. 3 StPO-E auf § 18 Bundesverfassungsschutzgesetz zu allgemein gehalten und enthält nicht die erforderlichen Übermittlungsschwellen.

Dagegen hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich des Schutzes des Kernbereichs privater Lebensgestaltung in zahlreichen Vorschriften Berücksichtigung gefunden, z. B. in den § 100f Abs. 4 StPO-E und § 100h Abs. 4 StPO-E sowie § 110a Abs. 1 StPO-E durch den Verweis auf § 100d Abs. 1 und 2 StPO. Dies wird befürwortet.

b) Hinweis auf die Datenschutzgrundverordnung

Positiv zu bewerten ist die in § 81f Abs. 2 Satz 4 StPO-E und § 476 Abs. 8 StPO-E genannte Verweisung und der damit verbundene Hinweis auf die Anwendbarkeit der Verordnung (EU) 2016/679 (im Folgenden: DS-GVO) auf die nicht-automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten durch Personen, die als nichtöffentliche Stelle i. S. d. § 2 Abs. 4 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) anzusehen sind. Der Entwurf soll klarstellen, dass die Vorschriften der DS-GVO auch anzuwenden sind, wenn eine solche nicht-öffentliche Stelle personenbezogene Daten nicht in einem Dateisystem gespeichert hat oder speichern will. Insbesondere verdeutlicht dieser Hinweis auch noch einmal, dass es – obwohl es grundsätzlich im Groben um das Strafverfahren geht – auch die DSGVO-Anwendung finden kann und dass jeweils immer zu prüfen ist, welche datenschutzrechtlichen Grundlagen im Einzelnen gelten.

c) Verweisungen in das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)

Nach hiesiger Einschätzung sind die zahlreichen Verweise sowie die Regelung des § 500 StPO-E verbesserungsbedürftig. In zahlreichen Regelungen (wie beispielsweise § 161 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 StPO-E, § 475 Abs. 1 Satz 1 StPO-E, § 489 Abs. 6 StPO-E) wird auf die Normen des BDSG verwiesen. Dies ist sicherlich rechtlich zulässig, jedoch anders als im Anwendungsbereich der DS-GVO nicht zwingend, so dass entsprechende Regelungen – auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten eines Strafverfahrens – in die StPO aufgenommen werden sollten. Dies erhöht die Anwenderfreundlichkeit und führt auch nicht zu divergierenden Entscheidungen. Denn wie es im Gesetzentwurf auf Seite 44 heißt *„Bei einer nur teilweisen Regelung oder im Falle des Schweigens eines bereichsspezifischen Gesetzes kommt es maßgeblich darauf an, ob die spezifischen Regelungen des jeweiligen Gesetzes für einen bestimmten Bereich insgesamt umfassend und damit abschließend die Datenverarbeitung regeln sollen. Wenn dies nicht der Fall ist, kann subsidiär auf die Vorschriften des BDSG zurückgegriffen werden. (...) Soweit die StPO eigene, nicht abschließende datenschutzrechtliche Vorschriften enthält, treten sie ergänzend neben die allgemeinen Regelungen des BDSG.“* Insofern steht zu befürchten, dass die Frage, ob die StPO in diesen Fällen abschließend ist, unterschiedlich beantwortet wird.

d) Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten

Artikel 10 der Richtlinie (EU) 2016/680 sieht vor, dass die Verarbeitung besonderer Kategorie personenbezogener Daten, zu denen z. B. die rassische oder ethnische Herkunft oder Gesundheitsdaten sowie biometrische Daten zur eindeutigen Identifizierung, nur erlaubt ist, wenn sie unbedingt erforderlich ist und vorbehaltlich geeigneter Garantien für die Rechte

und Freiheiten der betroffenen Personen erfolgt. In § 48 BDSG werden diese Vorgaben umgesetzt. Jedoch wird lediglich in § 161 Abs. 2 StPO-E auf § 48 BDSG verwiesen. Die besonderen Kategorien personenbezogener Daten sind jedoch nicht nur im Rahmen des Ermittlungsverfahrens relevant, sondern auch für das Straf- und Vollstreckungsverfahren. In anderen Vorschriften z. B. für die Übermittlung (für die automatische Übermittlung in § 493 StPO-E) sollte ebenfalls ein entsprechender Verweis oder eine klarstellende Regelung aufgenommen werden.

2. Regelungen im Einzelnen

a) §§ 474-477 StPO-E

Die §§ 474-477 StPO-E sollten dahingehend erweitert werden, dass auch elektronisch gespeicherte personenbezogene Daten übermittelt werden können und des Weiteren eine Übermittlung auf elektronischem Wege möglich ist.

Die genannten Vorschriften setzen momentan vom Wortlaut voraus, dass die betreffenden Daten in Akten gespeichert sind. Im Hinblick auf die Bedeutung der elektronischen Daten und der Ausweitung der e-Akte sollten auch elektronisch gespeicherte personenbezogene Daten übermittelt werden können und darüber hinaus eine Übermittlung auf elektronischem Wege möglich sein. Dies ist auch Zielsetzung des Gesetzgebers, wonach die Regelungen grundsätzlich technikneutral zur Anwendung kommen sollen, d.h. unabhängig davon, ob personenbezogene Daten elektronisch oder in Papierform verarbeitet werden. (S. 44 des Gesetzentwurfes)

b) § 478 StPO-E Form der Datenübermittlungen

§ 478 StPO-E sollte ebenfalls eine elektronische Übermittlung vorsehen.

c) § 479 Abs. 4 StPO-E Übermittlungsverbote und Verwendungsbeschränkungen

In § 479 Abs. 4 StPO-E findet sich folgende Regelung:

„Wenn in den Fällen der §§ 474 bis 476

1. der Angeklagte freigesprochen, die Eröffnung des Hauptverfahrens abgelehnt oder das Verfahren eingestellt

wurde oder

2. die Verurteilung nicht in ein Führungszeugnis für Behörden aufgenommen wird und seit der Rechtskraft der Entscheidung mehr als zwei Jahre verstrichen sind,

dürfen Auskünfte aus den Akten und Akteneinsicht an nichtöffentliche Stellen nur gewährt werden, wenn ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der Information glaubhaft gemacht ist und der frühere Beschuldigte kein schutzwürdiges Interesse an der Versagung hat.“

Bei der in Bezug genommenen Vorschrift des § 474 StPO findet jedoch keine Übermittlung an eine nichtöffentliche Stelle statt; bei den in § 474 StPO genannten Stellen handelt es sich stets um öffentliche Stellen. Zudem soll diese Regelung nach der Gesetzesbegründung (S. 66 des Gesetzentwurfes) dem bisherigen Abs. 3 des § 477 StPO entsprechen. Nach der Kommentierung (Meyer-Goßner/Schmitt, StPO, 60. Auflage, 2017, § 477 Rn. 13) schränkt der Absatz jedoch eine Übermittlung nur nach § 475 StPO ein. Insofern ist der § 474 StPO aus § 479 Abs. 4 StPO-E zu streichen.

d) § 487 Abs. 1 Satz 3 StPO Übermittlung gespeicherter Daten

In § 487 Abs. 1 Satz 3 StPO ist bisher geregelt:

„Bewährungshelfer dürfen personenbezogene Daten von Verurteilten, die unter Aufsicht gestellt sind, an die Einrichtungen des Justiz- und Maßregelvollzugs übermitteln, wenn diese Daten für den Vollzug der Freiheitsentziehung, insbesondere zur Förderung der Vollzugs- und Behandlungsplanung oder der Entlassungsvorbereitung, erforderlich sind.“

In der Praxis stellt sich das Problem, dass nach dem Gesetzeswortlaut eine Übermittlung nur möglich ist, wenn die Probanden noch unter Aufsicht gestellt sind. Daraus folgt, dass eine Übermittlung nach § 487 Abs. 1 Satz 3 StPO nicht möglich ist, wenn der Widerruf bereits erfolgt ist und insbesondere dann auch rechtskräftig feststeht, dass ein Interesse und ein Bedarf an den zu übermittelnden Daten besteht, weil der Proband wieder in den Justiz- oder Maßregelvollzug aufgenommen werden wird. Folglich muss gerade in diesen Fällen wieder mit einer Schweigepflichtsentbindung gearbeitet werden. Dies erscheint nicht praktikabel und entspricht auch nicht der Intention bei der damaligen Änderung des § 487 StPO (noch in Fassung des damaligen Referentenentwurfes):

„Mit der Ergänzung des § 487 StPO soll die Weitergabe personenbezogener Daten von der Bewährungshilfe an den Vollzug erleichtert werden. Bewährungshilfe und Vollzug sind in ihrer Arbeit sehr weitgehend auf identische Informationen angewiesen. Bei einer Weiterleitung der Daten von der Bewährungshilfe an den Vollzug kann eine doppelte Datenerhebung möglicherweise vermieden oder jedenfalls verringert werden. Auch der Vollzugsplan kann so schneller erstellt und

umgesetzt werden, wenn der Vollzug die hierfür erforderlichen Daten unmittelbar von der Bewährungshilfe erhält.“

e) § 493 Abs. 3 Satz 3 und 4 StPO-E: Automatisiertes Verfahren für Datenübermittlungen

Der Entwurf sieht folgende Regelung vor:

„Im Rahmen der Protokollierung nach § 76 des Bundesdatenschutzgesetzes hat sie ergänzend zu den dort in Absatz 2 aufgeführten Daten die abgerufenen Daten, die Kennung der abrufenden Stelle und das Aktenzeichen des Empfängers zu protokollieren. Die Protokolldaten sind nach sechs Monaten zu löschen“.

Die Frist von 6 Monaten weicht von der in § 488 Abs. 3 Satz 4 StPO-E ab, in dem die Frist zwölf Monate beträgt.

Die Protokollierung dient dem Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und ist eine den Grundrechtseingriff abmildernde Verfahrenssicherung. Unter engen Voraussetzungen dürfen die Protokolle nach § 76 Abs. 3 BDSG u.a. auch für Strafverfahren genutzt werden. Die entsprechende Zweckänderung wird in Artikel 25 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2016/680 zugelassen.

Nach der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache C-553/07 (EuGH, Urteil vom 7. Mai 2009, C-553/07) sind Protokolldaten für einen Zeitraum aufzubewahren, der es den betroffenen Personen ermöglicht, die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung nachzuvollziehen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Bundeskriminalamtgesetz (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09) ausgeführt, dass durch technische und organisatorische Maßnahmen sichergestellt werden muss, dass die Protokolldaten der oder dem Datenschutzbeauftragten in praktikabel auswertbarer Weise zur Verfügung stehen und die Protokollierung hinreichende Angaben zu dem zu kontrollierenden Vorgang enthält. Angesichts der Kompensationsfunktion der aufsichtlichen Kontrolle kommt ihrer regelmäßigen Durchführung besondere Bedeutung zu. Die Kontrollen sind in angemessenen Abständen – deren Dauer ein gewisses Höchstmaß, etwa zwei Jahre, nicht überschreiten darf – durchzuführen (BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09, Rn. 141).

Zudem ist hier zu berücksichtigen, dass mit der Übermittlung von personenbezogenen Daten ein weiter – teilweise sogar noch weitgehender - Grundrechtseingriff verbunden ist und daher eine erhöhte Datenschutzkontrolle durch die oder den Landesdatenschutzbeauftragte/n ermöglicht werden sollte. Insofern erscheint eine Frist von sechs Monaten nicht ausreichend und sollte an § 488 Abs. 3 Satz 4 StPO-E angeglichen werden.

III. Änderungen im StVollzG-E

1. Allgemeines

Positiv zu bewerten ist aus hiesiger Sicht, dass die Gesetzesänderungen, welche aufgrund der DS-GVO notwendig geworden sind, auch dazu genutzt worden sind, Anpassungen vorzunehmen, welche sich aufgrund der Föderalismusreform und dem daran anschließenden Wechsel in der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug ergeben haben. Der Anwendungsbereich des StVollzG ist auf Zivilgefangene und den gerichtlichen Rechtsschutz beschränkt. Dies ist durch sprachliche Änderungen klargestellt worden.

2. Regelungen im Einzelnen

a) Akteneinsichtsrecht für die Mitglieder der Delegation des Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Dem Gesetzentwurf fehlt eine Regelung für das Akteneinsichtsrecht für die Mitglieder der Delegation des Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (im Folgenden CPT) für Gefangenenpersonalakten und Gesundheitsakten.

Es handelt sich dabei um höchst sensible Daten. Da insbesondere auch Gesundheitsakten betroffen sind und daher eine besondere Kategorie personenbezogener Daten vorliegt, sollte dieses Recht nur gewährt werden, sofern dies für die Aufgabenerfüllung des Ausschusses unbedingt erforderlich ist.

Eine entsprechende Regelung wird – soweit es von hier aus beurteilt werden kann – in nahezu alle landesrechtliche Regelungen aufgenommen. Um den Bediensteten in den Justizvollzugsanstalten eine Handlungssicherheit und Klarheit zu geben, sollte eine solche Regelung auch im StVollzG für die Zivilgefangenen aufgenommen werden.

b) Gleichlauf mit anderen Regelungen der LStVollzG bzw. JVollzDSG

Darüber hinaus ist zu überlegen, ob nicht einige technische Erneuerungen zur Erhöhung der Sicherheit in den Anstalten und deren datenschutzrechtliche Absicherung ebenfalls in das StVollzG mitaufgenommen werden sollten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Zivilgefangene nicht durchgehend von Strafgefangenen getrennt untergebracht werden. Zu denken wäre z. B. an das Auslesen von Datenspeichern oder das Erfassen und ggf. den Abgleich von biometrischen Merkmalen.

c) Regelung für ein Akteneinsichtsrecht in die Gesundheitsakten

§ 185 StVollzG-E setzt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Akteneinsichtsrecht in die Gesundheitsakten vom 20. Dezember 2016 (2 BvR 1541/15)

nicht um. Danach haben die Gefangenen grundsätzlich einen Anspruch auf Auskunft aus ihren und Einsicht in ihre Gesundheitsakten.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass bezogen auf den Zugang zu Krankenakten das Recht auf Selbstbestimmung und die personale Würde des Patienten (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) gebietet, jedem Patienten gegenüber seinem Arzt und Krankenhaus grundsätzlich einen Anspruch auf Einsicht in die ihn betreffenden Krankenunterlagen einzuräumen. Dieses Einsichtsrecht ist zwar von Verfassungs wegen nicht ohne Einschränkungen gewährleistet. Es hat seine Grundlage aber unmittelbar in dem grundrechtlich gewährleisteten Selbstbestimmungsrecht des Patienten und muss daher nur zurücktreten, wenn ihm entsprechend wichtige Belange entgegenstehen.

Bei der demnach notwendigen Abwägung kommt nach dem Bundesverfassungsgericht dem Informationsinteresse des Patienten grundsätzlich erhebliches Gewicht zu. Ärztliche Krankenunterlagen betreffen mit ihren Angaben über Anamnese, Diagnose und therapeutische Maßnahmen den Patienten unmittelbar in seiner Privatsphäre. Deshalb und wegen der möglichen erheblichen Bedeutung der in solchen Unterlagen enthaltenen Informationen für selbstbestimmte Entscheidungen des Behandelten habe dieser ein geschütztes Interesse daran zu erfahren, wie mit seiner Gesundheit umgegangen worden sei, welche Daten sich dabei ergeben hätten und wie man die weitere Entwicklung einschätze. Das Bundesverfassungsgericht hat hervorgehoben, dass dieser grundrechtlich verankerte Anspruch auch dann besteht, wenn der Patient im Strafvollzug oder Maßregelvollzug untergebracht ist. Diese Personengruppe könne ihren Arzt nicht frei wählen. Zudem sei der Vollzug durch ein besonders hohes Machtgefälle zwischen den Beteiligten geprägt, weshalb die Grundrechte der Betroffenen naturgemäß besonderer Gefährdung ausgesetzt seien. Dies gelte auch in Bezug auf die Führung der Akten und den Zugang zu ihnen. Der Inhalt der Krankenunterlagen sei wegen seines sehr privaten Charakters in besonderem Maße grundrechtsrelevant. Ohne Akteneinsicht könne sich der Betroffene nicht vergewissern, ob die Aktenführung den grundrechtlichen Anforderungen entspreche, und seinen Anspruch auf Löschung oder Berichtigung falscher Informationen nicht in gleicher Weise verwirklichen.

Die Änderung nach § 185 StVollzG-E wonach die betroffene Person Akteneinsicht erhält, wenn ihr ein Recht auf Auskunft zusteht, soweit eine Auskunft für die Wahrnehmung ihrer rechtlichen Interessen nicht ausreicht und sie hierfür auf die Einsichtnahme angewiesen ist, genügt diesen Anforderungen nicht.

d) § 88 StVollzG: besondere Sicherungsmaßnahmen

In § 88 Abs. 2 Nummer 2 StVollzG sollten die Wörter „bei Nacht“ durch die Wörter „auch mit technischen Hilfsmitteln“ ersetzt werden.

Die Bestimmung ermöglicht auch im Vollzug der Haft nach § 171 StVollzG eine Beobachtung der Gefangenen mit technischen Hilfsmitteln und stellt die Zivilgefangenen damit den Strafgefangenen gleich, da eine solche Möglichkeit in den Landesstrafvollzugsgesetzen vorgesehen ist. Eine derartige Überwachung ist insbesondere in den Fällen einer akuten Gefahr der Selbsttötung erforderlich.