



Sachstand

Datenverarbeitung durch Polizei und Sicherheitsbehörden

Datenverarbeitung durch Polizei und Sicherheitsbehörden

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 087/19
Abschluss der Arbeit: 11.04.2019
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Der Sachstand stellt die datenschutzrechtlichen Anforderungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Polizei- und Sicherheitsbehörden sowie durch die Nachrichtendienste dar. Ferner wird auf mögliche Sanktionen für datenschutzrechtliche Verstöße durch die genannten Behörden eingegangen.

2. Datenverarbeitung durch Polizei und Sicherheitsbehörden

Den allgemeinen datenschutzrechtlichen Rechtsrahmen enthält die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Soweit keine besonderen Regeln bestehen, ist diese unmittelbar bzw. mittelbar gem. § 1 Abs. 8 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) anzuwenden.

Abweichend von diesem Grundsatz bestehen jedoch für die Datenverarbeitung der Polizei- und Sicherheitsbehörden Sonderregeln. Nach Art. 2 Abs. 2 lit. d) DSGVO finden die Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung insbesondere keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Die genannten Bereiche werden von der sog. JI-Richtlinie erfasst.¹ National umgesetzt sind die Vorgaben der JI-Richtlinie vor allem im Bundesdatenschutzgesetz (vgl. §§ 45 ff. BDSG) sowie in den Spezialgesetzen, insbesondere im Strafprozessrecht und in den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder.

Unzweifelhaft fallen die repressiven Tätigkeiten zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten in den Anwendungsbereich der JI-Richtlinie.² Der Regelung ist jedoch nicht klar zu entnehmen, inwieweit auch der präventive Bereich der Gefahrenabwehr umfasst ist. Zwar nennt Art. 2 Abs. 2 lit. d) DSGVO auch Maßnahmen zum Schutze der öffentlichen Sicherheit. Diese werden aber bereits sprachlich („einschließlich“) in unmittelbarem Zusammenhang zur Strafverfolgung bzw. zur Verhütung von Straftaten gestellt.³ Der Gesetzgeber hat bei Erlass des Bundesdatenschutzgesetzes die Abgrenzungsschwierigkeiten aufgenommen und gesetzgeberisch ausgestaltet. Aus gesetzgeberischer Sicht gestaltet sich die Abgrenzung der beiden datenschutzrechtlichen Regelwerke (JI-Richtlinie und DSGVO) wie folgt:

1 Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 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.

2 Vgl. etwa Bäcker, in: Wolff/Brink, 27. Edt. Aug. 2018, Art. 2 DSGVO Rn. 26.

3 Vgl. zur Abgrenzung Wolff, in: Wolff/Brink, 27. Edt. Feb. 2018, § 45 BDSG Rn. 45 ff.

In den Anwendungsbereich der JI-Richtlinie fallen zunächst die repressiven Tätigkeiten der Behörden. Hierzu zählen die Strafverfolgungsverfahren sowie die Verfahren zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten.⁴

Ebenfalls in den Anwendungsbereich der JI-Richtlinie fallen auch Datenverarbeitungen, die der Gefahrenabwehr dienen, soweit die handelnde Behörde auch mit repressiven Befugnissen zur Verfolgung von Straftaten betraut ist. Dies betrifft insbesondere die Tätigkeit der Polizeibehörden sowohl auf der Bundes- als auch auf der Landesebene.⁵ Nicht erfasst sind jedoch Datenverarbeitungen dieser Behörden, die außerhalb von Gefahrenabwehrmaßnahmen erfolgen, etwa der Erlass von Gebührenbescheiden.⁶

Nicht von der JI-Richtlinie umfasst und daher dem Anwendungsbereich der DSGVO zuzuordnen ist jedoch die Datenverarbeitung von rein präventiv tätigen Behörden, die keine repressiven Befugnisse zur Verfolgung von Straftaten besitzen.⁷ Eine möglicherweise bestehende Befugnis zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten ist hierbei unerheblich. Dies betrifft die Datenverarbeitungen reiner Ordnungsbehörden etwa auf der Grundlage des Waffen-, Hygiene- oder Passrechts. Mündet die Tätigkeit einer solchen Behörde jedoch in einem konkreten Ordnungswidrigkeitenverfahren, ist für dessen Durchführung der Anwendungsbereich der JI-Richtlinie eröffnet.⁸

3. Datenverarbeitung der Nachrichtendienste

Sowohl nach Art. 2 Abs. 2 lit. a) DSGVO als auch nach Art. 2 Abs. 3 lit. a) der JI-Richtlinie finden die unionsrechtlichen Vorgaben keine Anwendung auf Tätigkeiten, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen. Hierunter zählen aus Sicht des Unionsgesetzgebers vor allem Tätigkeiten, die die nationale Sicherheit betreffen.⁹ Die Literatur zählt zu diesen Tätigkeiten auch die Datenverarbeitung durch die Nachrichtendienste.¹⁰ Auch der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Tätigkeit der Nachrichtendienste nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt.¹¹ Nach § 1 Abs. 2 BDSG gelten daher zuvörderst die bereichsspezifischen Regelungen des Bundes-

4 Vgl. BT-Drs. 18/11325, S. 110; Wolff, in: Schantz/Wolff, Das neue Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2017, Rn. 249.

5 Vgl. BT-Drs. 18/11325, S. 110; Wolff, in: Schantz/Wolff, Das neue Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2017, Rn. 249.

6 Wolff, in: Wolff/Brink, 27. Edt. Feb. 2018, § 45 BDSG Rn. 47.1.

7 Vgl. BT-Drs. 18/11325, S. 110.

8 Wolff, in: Schantz/Wolff, Das neue Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2017, Rn. 247.

9 Vgl. hierzu den 16. ErwGr. zur DSGVO sowie den 14. ErwGr. zur JI-Richtlinie.

10 Wolff, in: Schantz/Wolff, Das neue Datenschutzrecht, 1. Aufl. 2017, Rn. 254; Bäcker, in: Wolff/Brink, 27. Edt. Aug. 2018, Art. 2 DSGVO Rn. 9;

11 Vgl. BT-Drs. 18/11325, S. 2.

verfassungsschutzgesetzes, des BND-Gesetzes, des MAD-Gesetzes oder des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes. Soweit diese Regelungen nicht abschließend sind, kann auf die allgemeinen Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes zurückgegriffen werden.¹²

4. Sanktionen bei Rechtsverstößen

Nach § 43 Abs. 3 BDSG werden gegen Behörden und sonstige öffentliche Stellen grundsätzlich keine Geldbußen verhängt. Damit hat der deutsche Gesetzgeber vom Umsetzungsspielraum Gebrauch gemacht, der ihm nach Art. 83 Abs. 7 DSGVO unionsrechtlich eingeräumt wurde.

Denkbar ist aber eine Haftung der jeweiligen Behörden bzw. von deren Rechtsträgern. Beruht eine Datenverarbeitung auf der Datenschutz-Grundverordnung und stellt sich diese als rechtswidrig dar, begründet Art. 82 DSGVO einen Schadensersatzanspruch.

Ähnlich gestaltet sich dies auch bei einer rechtswidrigen Datenverarbeitung im Bereich der JI-Richtlinie. Ein Schadensersatzanspruch ist in Art. 56 der JI-Richtlinie ausdrücklich vorgesehen und wurde vom deutschen Gesetzgeber in § 83 BDSG entsprechend umgesetzt.¹³

Die bereichsspezifischen Regelungen zu den Nachrichtendiensten nehmen teilweise Bezug auf den Schadensersatzanspruch des § 83 BDSG und erklären diesen für anwendbar. Entsprechende Regelungen finden sich etwa in: § 32a Nr. 2 des BND-Gesetzes, § 27 Nr. 2 des Bundesverfassungsschutzgesetzes, § 13 Nr. 2 des MAD-Gesetzes sowie § 36 Abs. 1 Nr. 2 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes.

12 Vgl. BT-Drs. 18/11325, S. 79.

13 Vgl. BT-Drs. 18/11325, S. 121; umfassend hierzu: Gola/Reif, in: Gola/Heckmann, 13. Aufl. 2019, § 83 BDSG Rn. 1 ff.