

Berichte

Brauchen wir ein Europäisches Strafregister?

Von cand. jur. Marvin Oppong, Bonn

Die verstärkte europäische Integration und die zunehmende Globalisierung sowie der damit einhergehende Anstieg grenzüberschreitender Kriminalität machen eine Intensivierung des Informationsaustauschs über Straftaten zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union unerlässlich. Die Europäische Kommission hat deshalb einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates für ein Europäisches Strafregister ins Leben gerufen. Was die Umsetzung eines solchen gesamteuropäischen Zentralregisters betrifft, existieren jedoch zahlreiche ungelöste Probleme praktischer und rechtlicher Art. Einige Staaten haben im Ministerrat bereits Parlamentsvorbehalte zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission angemeldet.

I. Einleitung

Die Europäische Union will ein europaweites elektronisches Strafregister schaffen. Unter deutscher Ratspräsidentschaft einigte man sich im EU-Justizministerrat im Juni 2008 auf eine allgemeine Ausrichtung zu einem entsprechenden Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Ministerrates.¹ Das Vorhaben geht zurück auf einen Vorschlag der Europäischen Kommission aus dem Ressort des früheren EU-Justizkommissars *Frattini*, der der *Berlusconi*-Partei »*Forza Italia*« angehört, und wird nun von seinem Amtsnachfolger, dem neuen Justizkommissar *Barrot*, ohne wesentliche Änderungen fortgeführt. Die elektronische Vernetzung der nationalen Datenbanken soll den Informationsfluss zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschleunigen und die grenzüberschreitende Kriminalität besser bekämpfen helfen.

Bisher muss eine Stelle, die eine Auskunft aus einem ausländischen Strafregister benötigt, ein förmliches Rechtshilfeersuchen in Papierform in der Sprache des ersuchten Landes stellen. Nach dem Vorschlag soll das Strafregister eines Mitgliedstaates auf Anfrage einer Strafverfolgungsbehörde aus dem jeweiligen Land innerhalb einer bestimmten Frist Auskünfte aus dem Strafregister eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union erhalten können. Das Verfahren soll so aussehen: Eine deutsche Strafverfolgungsbehörde, die eine Information über eine Staatsangehörigen eines anderen Landes benötigt, richtet eine entsprechende Anfrage an das deutsche Zentralregister. Das deutsche Register leitet die Anfrage dann elektronisch über ein europäisches Datennetz an das ausländische Zentralregister weiter. Das ausländische Strafregister bearbeitet die Anfrage und leitet die Auskunft über das europäische Datennetz an das deutsche Zentralregister. Dieses wiederum informiert die deutsche Behörde, die die ursprüngliche Anfrage stellte. Der Nutzer erhält durch eine automatische Verständnishilfe eine Angabe der Strafvorschriften in seiner Sprache und eine Erklärung darüber, um welche Art von Straftat es sich handelt, also beispielsweise um ein Vermögensdelikt oder ein Straßenverkehrsdelikt.

¹ Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten v. 13. 10. 2004, KOM/2004/0664 endg.; Beschluss des Rates über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister v. 21. 11. 2005, 2005/876/JI.

Der Rahmenbeschluss sieht auch vor, dass sog. Strafnachrichten automatisch und elektronisch ausgetauscht werden können. Beim Austausch von Strafnachrichten teilt ein ausländisches Strafregister dem Strafregister des Heimatstaats mit, welche Staatsangehörigen aus dem Heimatstaat im fremden Staat rechtskräftig verurteilt wurden. Bisher geschieht dies in der Regel vierteljährlich in Papierform. Künftig soll das Strafregister des Urteilsstaats die Verurteilungen von Ausländern nach der Eintragung unverzüglich an das Strafregister des Heimatstaats des Verurteilten weiterleiten. Das Register des Heimatstaats soll die so erhaltenen Informationen als Zentralstelle in der Europäischen Union speichern. Ein solches Auskunftsersuchen soll »unverzüglich und in jedem Fall innerhalb einer Frist von höchstens zehn Arbeitstagen ab Eingang des Ersuchens« bearbeitet werden. Bei den Beratungen für den neuen Rahmenbeschluss gab es Streit darüber, wie schnell die Übermittlung der Strafnachricht erfolgen muss. Nachdem die Kommission gefordert hatte, dass die Antwort »unverzüglich bzw. innerhalb einer Frist von höchstens fünf Arbeitstagen« übermittelt werden muss, forderte der zuständige Ausschuss des Europaparlaments, dass die Antwort »innerhalb von 48 Stunden in Dringlichkeitsfällen und andernfalls innerhalb einer Frist von höchstens zehn Arbeitstagen ab Erhalt« erfolgen muss.² Wann ein solcher »Dringlichkeitsfall« vorliegt, definierte der Ausschuss nicht. Nach der bisherigen Regelung der Art. 13 und 22 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen von 1959³ hatte der Austausch von Strafnachrichten nur mindestens einmal jährlich zu erfolgen, eine Aufbewahrungspflicht war nicht vorgesehen.

II. Hintergrund

Das ursprünglich deutsch-französische Projekt zur Online-Vernetzung nationaler Strafregister startete im Frühjahr 2003. Im November 2003 kamen Spanien, ein Jahr später zunächst Belgien, dann die Tschechische Republik und Luxemburg als Partnerstaaten des Pilotprojekts hinzu. Polen und Österreich nehmen bereits seit geraumer Zeit als Beobachter teil, weitere Staaten sollen folgen. Im Jahr 2004 kam das Europäische Strafregister zum ersten Mal im Zusammenhang mit dem französischen Serienmörder *Fourniret* in die öffentliche Diskussion. *Fourniret* hatte zahlreiche Morde u. a. in Belgien begangen. Es wurde argumentiert, dass *Fourniret* bei einem entsprechenden Datenaustausch schneller hätte überführt werden können. Im Oktober 2004 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Verbesserung der bestehenden Verfahren zum Informationsaustausch über Strafurteile vor.⁴ Ein Jahr später verabschiedete sie das Weißbuch »Europäisches Strafregister«.⁵ Danach sollte in einer ersten Phase eine Art »Vorbefrafterdatei« errichtet werden, aus der hätte entnommen werden können, in welchem Mitgliedsstaat der Europäischen Union eine Person bereits vorbestraft ist.

2 Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister v. 16. 3. 2005, A6-0020/2005 endg.

3 Serie der Europäischen Verträge, Nr. 30; im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten ergänzt der Rahmenbeschluss zum Europäischen Strafregister die Bestimmungen von Art. 13 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen v. 20. 4. 1959 und seiner Zusatzprotokolle v. 17. 3. 1978 und 8. 11. 2001 sowie das Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union v. 29. 5. 2000 und sein Protokoll v. 16. 10. 2001.

4 Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister v. 13. 10. 2004 (Fn 1).

5 Weißbuch betreffend den Austausch von Informationen über strafrechtliche Verurteilungen und deren Wirkung innerhalb der Europäischen Union v. 25. 1. 2005, KOM/2005/10 endg.

III. Mangelnde Kompatibilität der verschiedenen Europäischen Zentralregister

Als unlösbares Problem stellt sich die Beurteilung der Frage heraus, wann jemand als vorbestraft gilt, da sich dies in jedem Staat anders beurteilt. Auf der Ebene der Europäischen Union existiert zudem keine einheitliche Definition des Begriffs der strafrechtlichen Verurteilung. Daneben enthalten die verschiedenen Strafregister unterschiedliche Angaben. So nehmen einige Register sämtliche Verurteilungen auf, während andere sich auf besonders schwere Straftaten beschränken. Manche erfassen Verurteilungen juristischer Personen, andere nicht. Einige wiederum enthalten neben rechtskräftigen Entscheidungen auch einen Bereich für laufende Strafverfahren und bestimmte Freisprüche insbesondere aufgrund geistiger Unzurechnungsfähigkeit. In manchen Ländern werden neben Entscheidungen von Strafgerichten auch solche von Verwaltungsbehörden oder Handelsgerichten, die beispielsweise Disziplinarstrafen oder Berufsverbote verhängen, gespeichert. Unterschiede bestehen auch bei den Informationen über Strafvollstreckungsmaßnahmen. Das geplante »europäisches Standardformular«, welches Informationen über die Person, die Straftat und Inhalt und Art der gegen den Täter verhängten Entscheidung enthalten sollte und nun in ähnlicher Form verwendet werden soll, hilft über diese Probleme nicht hinweg.

Die Übermittlung von Informationen aus dem Strafregister kann auch dazu führen, dass Erkenntnisse über Straftaten weitergegeben werden, für die im Inland keine Strafbarkeit besteht. Schließlich ist unklar, wie der Umgang mit biometrischen Daten gehandhabt werden soll. Die meisten Strafregister enthalten zwar ausschließlich alphanumerische (d. h. textbasierte) Informationen. Die Strafregister des Vereinigten Königreichs und Zyperns erfassen aber auch Fingerabdrücke. Aber auch in Ländern, deren Strafregister keine Fingerabdrücke enthalten, können diese mitgespeichert werden, wenn sie im Zuge von Ermittlungs- oder Strafverfolgungsmaßnahmen abgenommen wurden.

Ein weiteres ungelöstes Problem stellen Rechtsverluste dar. Rechtsverluste können in strafrechtlichen Verfahren verfügt werden oder automatisch als Folge einer Verurteilung eintreten. Sie können ebenso in Zivil-, Verwaltungs- oder Disziplinarverfahren, die sich an eine strafrechtliche Verurteilung anschließen, verhängt werden. Angaben zu Rechtsverlusten werden in den nationalen Strafregistern nicht durchgängig erfasst und eher zufällig mitgeteilt. Deshalb sollen nun nur Rechtsverluste berücksichtigt werden, die mit einer strafrechtlichen Verurteilung verbunden werden. Wann eine Verurteilung vorliegt, ist – wie erwähnt – jedoch in jedem Land anders zu beurteilen.

IV. Umsetzung trotz fehlender Rechtsgrundlage

Im April 2006, zwei Monate vor der Fußball-Weltmeisterschaft in Deutschland, begannen dennoch erste Tests für den elektronischen Austausch der sog. Strafnachrichten. Am 6. 6. 2006 stellten die Justizminister Deutschlands, Frankreichs, Spaniens, Belgiens, der Tschechischen Republik und Luxemburgs sowie ein Vertreter der Europäischen Kommission in Bonn der Öffentlichkeit das Projekt zur europäischen Strafregistervernetzung vor. Dabei wurde die Pilotphase beendet und der Echtbetrieb demonstriert und aufgenommen. Obwohl technisch bereits Realität, existiert eine gesetzliche Grundlage für das Europäische Strafregister nicht. Wie auch bei der Online-Durchsuchung oder bei dem sog., zum mobilen Abhören von Mobiltelefonen eingesetzten, IMSI-Catcher, wird hier zuerst gehandelt und dann die entsprechende recht-

liche Grundlage geschaffen. Dabei gebietet der Vorbehalt des Gesetzes aus Art. 20 III GG, dass kein staatliches Handeln ohne Gesetz erfolgen darf. Das Ganze wiegt umso schwerer, als hier mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 I GG i.V.m. mit Art. 1 I GG ein Grundrecht tangiert ist, welches eng mit der Menschenwürde verbunden ist.

V. Zentrales Register versus dezentrales Register

Bundesjustizministerin *Zypries* stellte sich zu Beginn des Projekts gegen den Vorschlag, ein zentrales Europäisches Strafregister einzurichten. Stattdessen plädierte sie für den wechselseitigen Zugriff der Ermittlungsbehörden auf die Daten der anderen Länder. Die von *Zypries* favorisierte dezentrale Version ist zwar wesentlich kostengünstiger, sie hat darüber hinaus einen entscheidenden Vorteil, der informationshungrigen Strafverfolgungsbehörden gefallen dürfte: Bei einer Komplettnetzung kann eine Abfrage anders als bei einer zentralen Datei potenziell viel leichter und schneller erfolgen, als wenn eine formale Anfrage über das nationale Strafregister an ein ausländisches Register gerichtet werden muss. Der vorgesehene Ablauf des Informationsaustauschs über die nationalen Strafregister mit formaler Anfrage und Beantwortung ließe sich bei einem elektronischen Online-Datenbanksystem rein theoretisch sogar auf zwei Mausklicks reduzieren. Eine effektive Kontrolle der Austauschpraxis auf der Ebene der Europäischen Union durch Organe derselben anhand von Normen der Europäischen Union wäre viel schwieriger, da der Datenaustausch komplett an Brüssel vorbeiliefe. Auch bestünde mit voranschreitender Zeit die Gefahr, dass sich eine inhomogene Handhabung der Abfragepraxis zwischen den Staaten herausbildet.

Indem jeder Mitgliedstaat die Verurteilungen seiner eigenen Staatsangehörigen speichert und jede Änderung im Strafregister eines anderen Staates eine Änderung in diesem Mitgliedstaat nach sich zieht, entsteht letztlich dann doch Schritt für Schritt ein gesamteuropäisches Strafregister. Insgesamt macht es angesichts moderner Kommunikationstechnologien jedoch nicht einmal mehr einen Unterschied, ob eine zentrale Datei besteht oder von jedem Ort aus auf ein einheitliches Online-Informationssystem zugegriffen werden kann, dessen Daten sich auf den Servern der untereinander vernetzten nationalen Strafregister befinden. Entscheidend ist nur, welche Behörden direkten Zugriff auf die Daten haben. Die Diskussion darüber, wie schnell eine Anfrage in der Praxis bearbeitet werden soll, gebart sich vor diesem Hintergrund wie eine Scheindiskussion.

VI. Ungelöste Rechtsprobleme

Trotzdem oder vielleicht gerade deswegen hat die deutsche Ratspräsidentschaft das Projekt Europäisches Strafregister weiter vorangetrieben, obwohl z. B. noch völlig unklar geblieben ist, wann die im Rahmen einer Abfrage erlangten Daten gelöscht werden sollen. In den einzelnen Staaten der Europäischen Union wird die Löschung der Registereinträge nämlich völlig unterschiedlich gehandhabt. Manche Mitgliedstaaten sehen keine Löschung vor, während andere die gespeicherten Daten nach einer gewissen Zeit automatisch oder auf Antrag löschen. In dem Rahmenbeschluss zum Europäischen Strafregister heißt es hierzu in einer Erklärung des Rates in Anhang III nur unverbindlich: »Der Rat erklärt, dass jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen ergreifen sollte, um sicherzustellen, dass Fristen für die Löschung oder Zerstörung der Informationen über Verurteilungen [...] festgelegt werden.«

Auch ist unklar, welche Schranken der ersuchte Staat aus seinem innerstaatlichen Recht entgegenhalten kann. Man hat sich deshalb darauf geeinigt, dass die gesetzlichen Schranken in dem Formular vorgegeben werden sollen und vom ersuchten Mitgliedstaat bestätigt werden müssen. Bisher ebenfalls nicht geregelt ist, wie Informationen über Verurteilungen von Personen behandelt werden sollen, die keine Staatsangehörigen oder Gebietsansässigen eines bestimmten Staates sind oder deren Staatsangehörigkeit nicht bekannt ist, aber in diesem Mitgliedstaat verurteilt wurden. Einige Staaten nehmen im Ausland ergangene Verurteilungen ihrer Staatsangehörigen nämlich nicht in ihre eigenen Strafregister auf. Zudem existieren noch zahlreiche ungelöste Probleme für die Fälle, in denen eine Person Bewährungsaufgaben erfüllen muss, die sich aus einem in einem fremden Staat gefällten Urteil ergeben.

Problematisch ist auch, ob der rechtliche Grundsatz *ne bis in idem* verletzt werden kann. Dieser in Art. 103 III GG des Grundgesetzes sowie in den Art. 54–58 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) verankerte Grundsatz besagt, dass niemand wegen derselben Tat mehrfach bestraft werden darf. Der Grundsatz kann betroffen sein, wenn eine Anfrage an das Strafregister eines anderen Mitgliedstaats in einem Staat zu Strafverfolgungsmaßnahmen führt. Zwar verhindert der Grundsatz *ne bis in idem*, dass ein Staat strafverfolgend tätig wird, wenn ein Strafverfahren gegen eine Person in einem anderen Staat bereits mit einer rechtskräftigen Entscheidung beendet ist. Er verhindert aber nicht, dass mehrere Staaten parallel Strafverfolgungsmaßnahmen durchführen. Ein Verstoß gegen den Grundsatz *ne bis in idem* ist ausgeschlossen, wenn der Staat, der eine weiteres Mal strafverfolgend tätig werden möchte, dem fremden Strafregister eindeutig entnehmen kann, dass jemand für eine bestimmte Tat vorbestraft ist. Aufgrund der genannten Unterschiede in den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Frage, wann eine Person als vorbestraft gilt, ist eine solche Überprüfung jedoch äußerst schwierig, und es besteht die Gefahr, dass eine Tat entgegen dem Grundsatz *ne bis in idem* ein zweites Mal verfolgt wird. Im Bewusstsein dieses Problems hatte die Europäische Kommission bei ihrer Vorstellung des Weißbuchs »Europäisches Strafregister« ein Grünbuch zum Grundsatz *ne bis in idem*⁶ für das Frühjahr 2005 angekündigt, welches aber erst am 23. 12. 2005 präsentiert worden ist.

VII. Vernetzung mit anderen Informationssystemen

Das neue europäische Zentralregister ist neben den Schengener Informationssystemen I und II (SIS), dem Visa-Informationssystem (VIS), dem EURODAC-System, der Europol-Datei und dem Europäischen Justiziellen Netz für Zivil- und Handels-sachen (EJN) nur eines von vielen Informationssystemen innerhalb der Europäischen Union. Beim im März 2007 in Betrieb genommenen SIS II handelt es sich um ein Informationssystem, welches den Behörden der Mitgliedstaaten den Zugang zu Fahndungsdaten zu bestimmten Personen oder Sachgegenständen ermöglicht. Es kann biometrische Daten speichern, deren Verwendung als Suchkriterium ist nicht möglich. Es wird eine einheitliche Schnittstelle des SIS II für die Mitgliedstaaten geben, wobei die Führung nationaler Kopien des Datenbestands des SIS nicht mehr zwingend vorgeschrieben ist. Mittels des VIS, welches im Juni 2008 als zentraler Bestandteil einer entsprechenden Verordnung vom Europäischen Parlament verabschiedet worden ist, können die Mitgliedstaaten der Europäischen Union Daten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt austauschen. Das VIS wird biometrische und

6 Grünbuch über Kompetenzkonflikte und den Grundsatz *ne bis in idem* in Strafverfahren (von der Kommission vorgelegt) v. 23. 12. 2005, KOM/2005/696 endg.

alphanumerische Informationen enthalten und die Verwendung biometrischer Daten als Suchkriterium ermöglichen. Das VIS wird von Datenschützern und Bürgerrechtlern ebenso kritisiert wie die Schengener Informationssysteme I und II. Das EURODAC-System ist ein Datenbanksystem für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern. In ihrem Weißbuch zum Europäischen Strafregister aus dem Jahr 2004 hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, auf die bereits bestehende SIS- oder EURODAC-Infrastruktur zurückzugreifen. Auch wenn damit natürlich »keine gemeinsame Nutzung der Daten verbunden« sei, bringe dies »beträchtliche Größenvorteile«, so das Weißbuch. Im Rahmen der gegenseitigen Abfrage von SIS II und VIS auf zentraler Ebene soll es bereits möglich werden, dass Endnutzer bei vorliegender Berechtigung beide Systeme mit einer einzigen Abfrage konsultieren können. Sollten die verschiedenen Informationssysteme tatsächlich miteinander verknüpft werden, würde zwangsläufig eine einzige »Riesen-Datei« entstehen. Hinzu kommt, dass auf die oben genannten Datenbanken unter bestimmten Voraussetzungen auch die Polizeibehörden der Mitgliedstaaten, Europol, die insbesondere mit Terrorismusbekämpfung befasste Europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust), Einwanderungsbehörden und für die innere Sicherheit zuständige Dienststellen und damit mehr Behörden Zugriff darauf haben, als lediglich die nationalen Strafregister. Die Kommission will zudem prüfen, ob auch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), welches im Bereich der Disziplinarstrafen wiederum mit dem Untersuchungs- und Disziplinaramt (IDOC) zusammenarbeitet, Zugang zu einem Europäischen Strafregister gewährt werden soll.

Im März 2008 einigte sich die Europäische Kommission auf Pläne zur grenzüberschreitenden Verfolgung von Verkehrssündern. Vorgesehen ist darin, dass nationale Behörden Daten zu Autokennzeichen und Fahrzeughaltern austauschen sollen und unter anderem Trunkenheitsdelikte gespeichert werden sollen.

Die Europäische Kommission hat zudem vorgeschlagen, bei Flügen von der Europäischen Union in Drittländer und umgekehrt ab dem Jahr 2010 insgesamt 19 verschiedene Fluggastdaten 13 Jahre lang bei den Sicherheitsbehörden zu speichern. Zu diesen Daten gehören u. a. Name, Adresse, Kontaktdaten und Kreditkarten- und Sitzplatznummer, aber auch das Reisebüro, über das die Reise gebucht wurde, die Eltern, die ein minderjähriges Kind vom Flug abholen, Gepäckinformationen sowie Informationen über Vielflieger- und ähnliche Programme. Am 13. 2. 2008 hat die Europäische Kommission den von *Frattini* im September 2007 erstmals geforderten Plan für ein Ein- und Ausreiseregister beschlossen, in dem sowohl Fingerabdrücke als auch biometrische Gesichtsdaten von Nicht-EU-Bürgern bei der Ein- und Ausreise in die Europäische Union erfasst, mit einem Datenbestand abgeglichen und für mehrere Jahre gespeichert werden sollen. Angedacht ist, dieses System auch auf EU-Bürger auszuweiten. Deren Daten sollen allerdings im Gegensatz zu denen der Nicht-EU-Bürger vorerst nicht zentral gespeichert werden. Als dritten Bestandteil des sog. EU-Grenzschutzpakets plant die Europäische Kommission ein Europäisches Grenzüberwachungssystem namens Eurosur (European Border Surveillance System). Dieses soll u. a. mit Hilfe von Satelliten, Radaranlagen und Drohnen die EU-Außengrenzen vor allem vor illegaler Einwanderung schützen.

VIII. Zusammenhängende Projekte der 3. Säule

Im Bereich der Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei und Justiz hat die Europäische Union bereits mehrere Projekte auf den Weg gebracht. Auf seiner Sitzung

am 12. und 13. 6. 2008 einigte man sich im Ministerrat der Europäischen Union unter Vorsitz von Bundesinnenminister *Schäuble* und Bundesjustizministerin *Zypries* auf eine allgemeine Ausrichtung auf einen Rahmenbeschluss zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität.⁷ Dieser Beschlussentwurf umfasst u. a. den Austausch von DNA-Profilen, Fingerabdruckdateien, KFZ-Registerdaten, ballistischen Erkenntnissen, Telefonnummern und sonstigen Verbindungsdaten sowie Namen aus Personenstandsregistern. Er dient der Umsetzung wesentlicher Bestandteile des Prümmer Vertrags,⁸ welcher am 27. 5. 2005 im rheinland-pfälzischen Prüm als multilateraler Vertrag zwischen Deutschland, Spanien, Frankreich, den Beneluxstaaten und Österreich geschlossen wurde, aber keinen Vertrag der Europäischen Union darstellt. Der Prümmer Vertrag bildet auch die Grundlage für die Einführung biometrischer Merkmale in Ausweisdokumenten in zahlreichen europäischen Staaten. Der Entwurf des Ratsbeschlusses zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird nur dann zur förmlichen Annahme unterbreitet werden, wenn die Prüfung durch Experten positiv ausfällt, die Stellungnahme des Europäischen Parlaments vorliegt und alle nationalen Parlamentsvorbehalte aufgehoben sind.

Am 18. 12. 2006 hat der Rat auch einen Rahmenbeschluss für den vereinfachten Austausch von Informationen und Erkenntnissen zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union verabschiedet.⁹ Weiterhin befindet sich ein Rahmenbeschluss des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristischer Straftaten¹⁰ in Ausarbeitung. Dieser sieht derzeit den »spontanen Austausch« von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten vor, falls »konkrete Gründe für die Annahme bestehen, dass diese Informationen dazu beitragen könnten, Straftaten oder kriminelle Aktivitäten in Verbindung mit einer terroristischen Straftat aufzudecken und zu verhüten, sowie die diesbezüglichen Ermittlungen durchzuführen«. In jedem Mitgliedstaat soll eine spezialisierte Polizeidienststelle Zugang zu allen einschlägigen Informationen über Ermittlungen zu terroristischen Straftaten haben, diese erfassen und eine Eurojust-Anlaufstelle für Terrorismusfragen benannt werden. Es ist vorgesehen, dass Informationen über terroristische Straftaten Europol und Eurojust zur Verfügung gestellt werden.

In der Diskussion war auch die Schaffung einer elektronischen Liste terrorverdächtiger Personen, Vereinigungen und Körperschaften.¹¹ In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion hat die Bundesregierung angegeben, dass in Zusammenarbeit der europäischen Bankenverbände und der Europäischen Kommission zwischenzeitlich eine elektronische Liste der Personen bzw. Organisationen,

7 Initiative der deutschen Delegation im Ministerrat für den Durchführungsbeschluss des Rates zum »Beschluss zum Prümmer Vertrag«, Dok. 11045/1/07 REV 1 CRIMORG 113 ENFOPOL 126.

8 Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration, http://www.bmj.bund.de/files/-/974/Pr%FCmer_Vertrag.pdf.

9 Rahmenbeschluss über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 2006/960/JI.

10 Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten v. 29. 3. 2004, KOM/2004/0221 endg.; Beschluss des Rates v. 20. 9. 2005 über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristischer Straftaten, 2005/671/JI.

11 Vgl. hierzu die Kleine Anfrage der Abgeordneten *Wolfgang Bosbach*, *Hartmut Koschyk*, *Thomas Strobl* (Heilbronn), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU zum Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden in der EU und zur Weiterentwicklung des Schengener Informationssystems (SIS) v. 9. 11. 2004, BT-Drucks. 15/4142.

gegen die sich Finanzsanktionen der Europäischen Union richten, errichtet worden ist. Bei der Ausarbeitung des neuen Rahmenbeschlusses zum Europäischen Strafregister wurde darauf gedrängt, dass auch Verurteilungen im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten aufgenommen werden können.

IX. Datenschutzproblematik

Angesichts der Gefahr des Missbrauchs von Daten, ist verwunderlich, dass der Rahmenbeschluss zum Europäischen Strafregister keine dezidierten Regelungen darüber trifft, zu welchem Zweck eine Behörde überhaupt eine Auskunft erhalten darf und wann Daten an Dritte weitergegeben werden dürfen. Für die Angabe des Zwecks des Auskunftersuchens und für die Begründung eines möglichen Dringlichkeitserfordernisses sieht der Rahmenbeschluss in seiner aktuellen Fassung nur ein einzeliliges Feld vor. Dies ist besonders heikel, da in einigen Staaten beispielsweise Unternehmen aus der Privatwirtschaft oder Privatdetektive Auskünfte aus Strafregistern erhalten können. Es gab sogar Überlegungen, Ermittlungsbehörden einen direkten Zugriff auf die Datenbanken anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu ermöglichen. Auch eine obligatorische Unterrichtungspflicht für den Fall, dass ein Staat, der eine Auskunft über eine Person aus einem ausländischen Register erhalten hat, personenbezogene Daten anderweitig verwendet, war zuerst für den Rahmenbeschluss nicht vorgesehen. Die im Rahmen eines Auskunftersuchens mitgeteilten personenbezogenen Daten dürfen nach Art. 9 des aktuellen Entwurfs sogar für andere Zwecke, als für die sie erbeten wurden, und losgelöst von den vom ersuchten Mitgliedstaat in dem Formblatt genannten Beschränkungen verwendet werden, um »einer unmittelbaren und ernsthaften Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorzubeugen«.

Der Europäische Datenschutzbeauftragte *Peter Hustinx* hat in einem Bericht festgestellt, dass der Vorschlag der Europäischen Kommission zum Europäischen Strafregister mit dem für den Datenschutz geltenden Rechtsrahmen unvereinbar ist und keine Garantien dafür gibt, »dass der Zugang zu den personenbezogenen Daten auf Personen begrenzt ist, die in besonderer Eigenschaft handeln, und auf das beschränkt ist, was für die Sicherheit der Bürger erforderlich ist«.¹² Nachdem ursprünglich in dem geplanten Standardformular¹³ eine ganz konkrete »Kontaktperson« eingetragen werden musste, sollte zwischenzeitlich nur ein »Kontaktbüro« als Ansprechpartner der anfragenden Behörde angegeben werden. Im Fall einer unrechtmäßig erfolgten Auskunft aus dem Strafregister wäre kaum noch auszumachen, wer hierfür die Verantwortung trägt. In der aktuellen Fassung des Rahmenbeschlusses soll wieder eine »Kontaktperson« und eine »Zentralbehörde« angegeben werden. Dem vorgestellten Standardformular sollen optional auch Fingerabdrücke und andere Identifikationsdaten wie beispielsweise Sozialversicherungsnummern beigelegt werden können.

Der Datenschutzbeauftragte rügt zudem, dass die im Rahmenbeschluss getroffenen Maßnahmen zum Datenschutz nicht für auf eigene Initiative erteilte Informationen über Verurteilungen gelten. Weiter bleibe offen, ob eine betroffene Person ein Recht darauf hat, bei einer Datenabfrage informiert zu werden, da frei entschieden

12 Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister v. 13. 10. 2004, 2005/C 58/03.

13 Anhang zum Beschluss des Rates über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister v. 21. 11. 2005, 2005/876/J.

werden kann, ob das Formular bzw. der Strafregisterauszug auch der betroffenen Person übermittelt wird. In dem entworfenen Standardformular muss durch das Ankreuzen eines Kästchens deutlich gemacht werden, dass die betroffene Person der Datenübermittlung nicht zustimmt.

Der Europäische Datenschutzbeauftragte vertritt sogar den Standpunkt, dass ein Europäisches Strafregister nur Verurteilungen aufgrund bestimmter schwerer Straftaten aufnehmen sollte, und sieht ansonsten keine Dringlichkeit zur Schaffung eines zusätzlichen Rechtsinstruments. Seiner Ansicht nach ist für den Bereich einfacher Straftaten nicht nachgewiesen, dass das bereits bestehende Europäische Übereinkommen von 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen nicht effektiv genug ist. Für Deutschland sieht zudem der im vergangenen Jahr neu geschaffene § 61 a des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) vor, dass personenbezogene Daten zu repressiven Zwecken ohne Ersuchen (sog. »Spontanauskünfte«) an Mitgliedstaaten der Europäischen Union übermittelt werden dürfen. Bei vorliegender Schwere der Tat können solche Auskünfte nach § 83j IRG auch Staaten, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, erteilt werden.

Da in ein künftiges Europäisches Zentralregister auch Verurteilungen aufgenommen werden sollen, die noch nicht rechtskräftig sind, besteht die Gefahr, dass die Unschuldsvermutung, die in Art. 6 der EMRK enthalten ist, unterlaufen wird, wenn in einem Mitgliedstaat aufgrund noch nicht eingetretener Rechtskraft eines ausländischen Urteils Anklage gegen eine Person erhoben wird, sich der Angeklagte aber später als unschuldig herausstellt. Die Europäische Kommission hat am 26. 4. 2006 ein Grünbuch über die Unschuldsvermutung vorgelegt, dessen Vorlage schon für 2005 vorgesehen war. In dem elfseitigen Dokument wird das Europäische Strafregister jedoch mit keinem Wort erwähnt.

Ein eigentlich dringend notwendiger Rahmenbeschluss zum Schutz personenbezogener Daten¹⁴ existiert in der Europäischen Union bisher noch nicht und befindet sich noch in der Ausarbeitung. Im Juni 2008 hat sich das Europäische Parlament dafür ausgesprochen, einen Grundsatzkatalog an einen solchen Beschluss anzuhängen, der fundamentale Rechte und Pflichten enthält. Die Verarbeitung bestimmter personenbezogener Daten soll nur in Ausnahmefällen möglich sein. Auch soll eine Evaluierung nach spätestens drei Jahren den Ausbau des Beschlusses in Aussicht stellen.

X. Ausblick

Eine Reihe von Delegationen hat beim Ministerrat bereits Parlamentsvorbehalte zu dem Vorschlag der Kommission für ein Europäisches Zentralregister angemeldet. Das Europäische Parlament hat am 26. 6. 2007 eine Stellungnahme zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss für ein Europäisches Strafregister abgegeben, welche im Anschluss von der Gruppe »Zusammenarbeit in Strafsachen« und von Experten erörtert und geprüft worden ist. Nun muss der Rahmenbeschluss zum Europäischen Strafregister noch von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union förmlich angenommen werden, bevor er in Kraft tritt.

¹⁴ Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Rahmenbeschluss zum Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, v. 4. 10. 2005, KOM (2005) 475 endg.; vgl. dazu auch den Vermerk des EU-Vorsitzes für den Ausschuss der Ständigen Vertreter v. 23. 10. 2007, 14119/07.