

**„Juristisches Gutachten
zum Datenabgleich zwischen Strafverfolgungsbehörden und
zivilgesellschaftlichen Monitoring-Stellen“**

Rechtswissenschaftliche gutachterliche Stellungnahme

erstellt auf Ansuchen des
Bundesverbands der Recherche- und Informationsstellen Antisemitismus e.V.
vertreten durch den Geschäftsführer Benjamin Steinitz
Gleimstraße 31, 10437 Berlin

von

Dr. Stefan Brink

Geschäftsführender Direktor

des wissenschaftlichen Instituts für die Digitalisierung der Arbeitswelt / Berlin

Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg a.D.

im Mai 2024

Alle Rechte vorbehalten.

Eine Weitergabe oder Vervielfältigung, auch in Teilen, ist nur nach
ausdrücklicher schriftlicher Zustimmung des Bundesverbands RIAS gestattet.
Darüber hinaus muss die Quelle korrekt angegeben werden.

Gegenstand der Stellungnahme

Zum Auftraggeber

Der Bundesverband RIAS e.V. ist eine gemeinnützige Organisation mit Sitz in Berlin (gegründet 2018). Er verfolgt das Ziel, mit Hilfe des internetbasierten Meldeportals www.report-antisemitism.de bundesweit eine einheitliche zivilgesellschaftliche Erfassung und Dokumentation antisemitischer Vorfälle sowohl justizabler als auch nicht-justizabler Art in Deutschland zu gewährleisten, um damit ein präzises Lagebild über Antisemitismus in der Bundesrepublik zu gewinnen, Betroffene zu unterstützen sowie die Öffentlichkeit für antisemitische Erscheinungsformen zu sensibilisieren.

Zu seinen Globalzielen zählt der Verband seiner Satzung gemäß:

- die Förderung von Wissenschaft und Forschung;
- die Förderung internationaler Gesinnung, der Toleranz auf allen Gebieten der Kultur und des Völkerverständigungsgedankens;
- die Förderung der Volks- und Berufsbildung.

Daneben initiiert der Bundesverband RIAS den Aufbau von regionalen Meldestellen in den einzelnen deutschen Ländern.

¹ Wird im Folgenden von "RIAS" gesprochen wird, so sind damit der BV RIAS und die in der Bundesarbeitsgruppe organisierten Meldestellen gemeint.

Hintergrund der wissenschaftlichen Stellungnahme

Die Erfahrung von RIAS und anderen zivilgesellschaftlichen Recherche- und Monitoringstellen hat gezeigt, dass sich die statistische Erfassung von unterschiedlichen Phänomenbereichen der Hasskriminalität bewährt hat. Die Niedrigschwelligkeit und Vertrauensbasis, die aus der Betroffenenperspektive von anerkannt gemeinnützig tätigen Körperschaften (in der Regel Vereine oder Stiftungen) resultiert, bietet die Grundlage der erfolgreichen statistischen Erhebung von Vorfällen aus den jeweiligen Phänomenbereichen – auch abseits der durch Strafanzeigen ermittelten Daten.

Zur Vervollständigung der statistischen Erhebungen wird ein Datenabgleich mit den Strafverfolgungsbehörden um die jeweiligen Phänomenbereiche von Hasskriminalität benötigt. Ohne Abgleich bleiben die jeweiligen Statistiken unvollständig und erreichen nicht ihre potenzielle Aussagefähigkeit für die Öffentlichkeit.

Ein Datenabgleich mit den Strafverfolgungsbehörden kann nur dann zweckdienlich durchgeführt werden, wenn doppelt geführte Vorfälle als solche identifiziert und ausgeschlossen werden können oder umgekehrt vermieden werden kann, dass Fälle, die lediglich ähnlich gelagert sind, als vermeintlich identische Vorfälle identifiziert und herausgefiltert werden und so im Ergebnis nicht alle bekannten Vorfälle Eingang in die Statistik finden.

Gegenstand dieser Stellungnahme ist zunächst die Fragestellung, ob die bestehende Rechtslage eine ausreichende Rechtsgrundlage für einen Datenabgleich zwischen Strafverfolgungsbehörden und zivilgesellschaftlichen Monitoring-Stellen bietet (I.).

Ausgehend hiervon befasst sich dieses Gutachten mit der Frage, inwiefern eine Anpassung der Gesetzeslage der § 475 oder § 476 StPO juristisch in Betracht kommt? Dabei ist insbesondere zu klären, wie die Ausweitung der Übermittlungsbefugnisse der Strafverfolgungsbehörden auf den Zweck „statistische Erhebungen“ gesetzgeberisch zu gestalten wäre (II.).

Summary

1. Im Ergebnis sind die Strafverfolgungsbehörden nach § 476 StPO befugt, die für die Forschungszwecke von gemeinnützigen Körperschaften, die zu unterschiedlichen Phänomenen der Hasskriminalität statistische Erhebungen durchführen, erforderlichen personenbezogenen Daten an diese zu übermitteln. Diese Befugnis kann sich angesichts der Privilegierung des Art. 89 DS-GVO zu einer Verpflichtung der Strafverfolgungsbehördenverdichten, Forschungsvorhaben aktiv zu unterstützen.
2. Allerdings kann die Rechtslage zugunsten gemeinnütziger Körperschaften, die zu unterschiedlichen Phänomenen der Hasskriminalität statistische Erhebungen durchführen, weiter erheblich verbessert werden, wenn die Übermittlungsbefugnis in § 476 StPO ausdrücklich auf die Verfolgung statistischer Zwecke erweitert wird.
3. Eine Befugnis von gemeinnützigen Körperschaften, die zu unterschiedlichen Phänomenen der Hasskriminalität statistische Erhebungen durchführen, die übermittelten Daten zum Zwecke des Datenabgleichs zu nutzen, kann aus Art. 6 Abs. 1 lit. f DS-GVO entnommen werden.
4. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung würde es den Beteiligten ermöglichen, die zuvor jahrelang erfolgreich durchgeführten Datenabgleiche im öffentlichen Interesse wiederaufzunehmen. Damit sind bei anerkannter Gemeinnützigkeit, satzungsgemäßer und den Förderungsvorgaben entsprechender Arbeit von zivilgesellschaftlichen Körperschaften die Voraussetzungen des § 476 Abs. 1 lit. 3 StPO sowie des Art. 6 Abs. 1 lit. f DS-GVO gegeben.

I. Bietet die bestehende Rechtslage eine ausreichende Rechtsgrundlage für einen Datenabgleich zwischen Strafverfolgungsbehörden und zivilgesellschaftlichen Monitoring-Stellen?

1. Gegenstand des Datenabgleichs

Relevant für einen Datenabgleich von Strafverfolgungsbehörden und gemeinnützigen Körperschaften, die zu unterschiedlichen Phänomenen der Hasskriminalität statistische Erhebungen durchführen (wie RIAS) sind insbesondere Daten, die einen zeitlich-räumlichen Abgleich von den der Polizei bekannt gewordenen, angezeigten Straftaten mit den bei RIAS verifizierten Vorfällen möglich machen und daher über die Aussagekraft der PMK und die PKS hinausgehen. Ein solcher Abgleich kann zu Dunkelfelderhellung beitragen oder auch umgekehrt eine Verzerrung durch doppelte Zählung des gleichen Vorfalls in der jeweiligen Datengrundlage vermeiden. Des Weiteren sollen Austausche mit den Justizbehörden, insbesondere den Staatsanwaltschaften zu angezeigten antisemitischen Straftaten und deren weiterer Behandlung im Rahmen der Ermittlungsverfahren und gegebenenfalls des Ausgangs der Verhandlungen erfolgen. Diese Daten sollen dann insofern für fundierte Lageberichte (Aufklärung über Antisemitismus in der Bundesrepublik Deutschland) genutzt werden, was u.a. staatlichen Entscheidungsträgern ermöglicht, im Hinblick auf den Schutz jüdischen Lebens informierte Entscheidungen zu treffen, bspw. über den Bedarf konkreter Fortbildungsangebote.

Dieser Datenabgleich ist datenschutzrechtlich relevant, da personenbezogene Daten (mit Bezug zu Opfern der Übergriffe, von Beschuldigten, von Zeugen, von MitarbeiterInnen der Strafverfolgungsbehörden, vgl. Art. 4 Nr. 1 DS-GVO) von Behörden an Private weitergegeben, also verarbeitet (Art. 4 Nr. 2 DS-GVO) werden und hierfür eine Rechtsgrundlage erforderlich ist (Art. 5, Art. 6 DS-GVO). Zur Erfüllung der satzungsgemäßen Forschungszwecke von RIAS sollen folgende Daten von den Strafverfolgungsbehörden mit den verifizierten

Meldungen bei RIAS abgeglichen werden: anonymisierte Sachverhaltsbeschreibung, Ort (ggf. PLZ), Datum, Geschlecht und Altersgruppe der Tatverdächtigen und der Betroffenen, Strafnorm, Phänomenbereich. Da zur Erfüllung der Zwecke von RIAS Lebenssachverhalte abgeglichen werden müssen und Sachverhaltsbeschreibungen eine Vielzahl von Informationen enthalten, welche das Herstellen eines Personenbezugs zumindest erleichtern, gestaltet sich eine Anonymisierung der abzugleichenden Daten der Strafverfolgungsbehörden, welche die Datenschutzproblematik sicher ausschließen würde, als nur in begrenztem Maße möglich.

2. Frühere Praxis des Datenabgleichs in Berlin

In früheren Zeiten wurde die Praxis eines Datenabgleichs von Strafverfolgungsbehörden und RIAS Berlin ohne besondere schriftliche Grundlage mit LKA / KriPo-Meldedienst quartalsweise auf Basis teil-anonymisierter Daten durchgeführt. Hierfür verglich RIAS Berlin die durch den LKA / KriPo-Meldedienst der Berliner Polizei erstellte PMK Statistik antisemitischer Straftaten mit dem eigenen Kenntnisstand hinsichtlich angezeigter antisemitischer Straftaten. Auf diese Weise konnten die von RIAS Berlin erstellten Statistiken komplettiert werden. Nach Erfahrung von RIAS Berlin basierten max. 20-25% der zivilgesellschaftlichen Datengrundlagen auf der Polizeistatistik. Ein Aspekt der Arbeit von RIAS Berlin war auch der problemzentrierte Austausch zwischen RIAS Berlin und der Polizei, bei dem die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden kritisch begleitet wurde, um ggf. Problemstellen zu identifizieren

Seit 2021, einhergehend mit einer vom Berliner LKA angefragten Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten der Strafverfolgungsbehörden vom April 2021, wurde der bis dahin mit zivilgesellschaftlichen Monitoringstellen, so auch RIAS Berlin, gepflegte Datenabgleich eingestellt. Trotz der Bemühungen des Abgeordnetenhauses Berlin und der Landesregierung konnte bislang -

anders als in anderen deutschen Ländern wie etwa Hessen oder Brandenburg - keine tragfähige Lösung gefunden werden.

3. Bislang vertretene Rechtspositionen

Während RIAS den Datenabgleich nach wie vor für rechtmäßig hält, da er auf Art. 6 Abs. 1 lit. a und lit. e DS-GVO gestützt werden könnte und ein Abgleich auch auf Basis von § 476 StPO bzw. von § 50 BDSG möglich wäre, soweit RIAS selbst wissenschaftliche Ziele verfolgt bzw. statistische Erhebungen vornimmt, sieht die Berliner Datenschutz-Aufsichtsbehörde überhaupt keine Übermittlungsgrundlage als einschlägig an: § 476 StPO sei nicht erfüllt, da RIAS keine Forschung gemäß Art. 89 DS-GVO betreibe; eine Einwilligung Betroffener läge nicht umfassend und wirksam im Verfahren vor.

4. Gutachterliche Stellungnahme

Der angestrebte Datenabgleich zwischen den Strafverfolgungsbehörden und gemeinnützigen Körperschaften, die zu unterschiedlichen Phänomenen der Hasskriminalität statistische Erhebungen durchführen, ist datenschutzrechtlich als Übermittlung, also Verarbeitung (Art. 4 Nr. 2 DS-GVO) personenbezogener Daten (etwa Namen von Opfern der Übergriffe, von Beschuldigten, von Zeugen, von MitarbeiterInnen der Strafverfolgungsbehörden, vgl. Art. 4 Nr. 1 DS-GVO) einzustufen, wofür nach Art. 5 Abs. 1 Nr. 1, Art. 6 Abs. 1 DS-GVO eine Rechtsgrundlage erforderlich ist.

Da die Übermittlung durch öffentliche Stellen erfolgen soll, ist das sog. „Doppeltürmodell“ des Bundesverfassungsgerichts einschlägig, wonach zwei Rechtsverhältnisse zu beachten sind: Zum einen ist zu klären, auf welcher gesetzlichen Grundlage die Behörde die personenbezogenen Daten herausgibt (1. Tür), zum anderen, ob die empfangende Stelle befugt ist, diese Daten entgegenzunehmen und zu verarbeiten (2. Tür).

a) Das Doppeltürmodell

Das Bundesverfassungsgericht entwickelte in seiner Entscheidung „Bestandsdatenauskunft I“ (vom 24.1.2012 – 1 BvR 1299/05) zur methodischen Klärung der Rechte-Pflichten-Beziehung zwischen Anbietern von TK- bzw. TM-Diensten und staatlichen Abruf-Behörden das sog. Doppeltürmodell. Danach ist bei einem Datenaustausch zwischen Anbietern und Behörden zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung zwischen der Datenübermittlung durch die auskunftserteilende Stelle als datenschutzrechtlich rechtfertigungsbedürftigen Tatbestand und dem Datenabruf durch die auskunftersuchende Stelle, welche auf eine Befugnisnorm zu stützen ist, zu unterscheiden.

Ein rechtmäßiger Datenaustausch setzt demnach voraus, dass der Gesetzgeber dem Anbieter nicht nur die Tür zur Übermittlung von Daten des Betroffenen öffnet (sog. 1. Tür), sondern auch die Tür zu deren Abfrage durch dritte Stellen (2. Tür). Erst beide aufeinander bezogene

Rechtsgrundlagen berechtigen gemeinsam zu einem Austausch personenbezogener Daten; sie müssen als korrespondierende Doppeltüren zusammenwirken.

Diesem Bild folgend sind die Übermittlungsbefugnisse auch vorliegend zu klären: Welche Normen des Bundes- bzw. Landesrechts berechtigen welche Bundes- bzw. Landesbehörden zur Herausgabe der gegenständlichen Daten? Und: Auf welcher Rechtsgrundlage verarbeitet der Empfänger diese Daten?

Übermittlung und Datenabgleich sind nach dieser modellhaften Überlegung des Bundesverfassungsgerichts jeweils eigene Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, welche jeweils einer eigenen Rechtsgrundlage bedürfen.

b) Übermittlung von Falldaten durch die Strafverfolgungsbehörden

Für die Weitergabe personenbezogener Daten aus einschlägigen Fällen der Strafverfolgungsbehörden ist die RICHTLINIE (EU) 2016/680 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 27. April 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 (DS-RiLi) einschlägig, nicht die DS-GVO. Nach Art. 1 Abs. 1 DS-RiLi enthält diese Richtlinie „Bestimmungen 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, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit“.

Die Weitergabe von personenbezogenen (vgl. Art. 3 Nr. 1 DS-RiLi) Falldaten stellt nach Art. 3 Nr. 2 DS-RiLi eine Verarbeitung dar, die allerdings nicht zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung erfolgt, sondern zu einem anderen

Zweck, nämlich der Unterstützung Privater bei Erforschung und statistischer Auswertung antisemitischer Vorfälle.

Hierzu bestimmt Artikel 9 DS-RiLi „Besondere Verarbeitungsbedingungen“: „Personenbezogene Daten, die von zuständigen Behörden für die in Artikel 1 Absatz 1 genannten Zwecke erhoben werden, dürfen nicht für andere als die in Artikel 1 Absatz 1 genannten Zwecke verarbeitet werden, es sei denn, eine derartige Verarbeitung ist nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten zulässig. Wenn personenbezogene Daten für solche andere Zwecke verarbeitet werden, gilt die Verordnung (EU) 2016/679, es sei denn, die Verarbeitung erfolgt im Rahmen einer Tätigkeit, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt.“ (Abs. 1)

Einen entsprechenden Verweis auf die DS-GVO enthält Abs. 2 auch für die weitere Datenverarbeitung durch den Empfänger: „Sind nach dem Recht der Mitgliedstaaten zuständige Behörden mit der Wahrnehmung von Aufgaben betraut, die sich nicht mit den für die in Artikel 1 Absatz 1 genannten Zwecke wahrgenommenen Aufgaben decken, gilt die Verordnung (EU) 2016/679 für die Verarbeitung zu diesen Zwecken — wozu auch im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke, wissenschaftliche oder historische Forschungszwecke oder statistische Zwecke zählen —, es sei denn, die Verarbeitung erfolgt im Rahmen einer Tätigkeit, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt.“

Damit wandert der Blick zum Recht der Mitgliedstaaten: Die Verarbeitungsgrundlagen des BDSG, hier §§ 45 ff. BDSG für den Anwendungsbereich Strafverfolgung / Gefahrenabwehr (vgl. § 46 BDSG mit seinen Begriffsbestimmungen in Nr. 1 und Nr. 2) sind nicht weiterführend, da § 49 BDSG jede Datenverarbeitung an die Zwecke des § 45 BDSG bindet und auch § 50 BDSG zwar andere Zwecke wie wissenschaftliche oder statistische zulässt, diese aber an die Aufgaben des § 45 BDSG zurückbindet. § 57 BDSG enthält hingegen nur Auskunftsrechte des Betroffenen, zu denen RIAS nicht zählt.

Hilfreicher sind insoweit die Verarbeitungsvorschriften der Strafprozessordnung (StPO): Nach §§ 475 ff. StPO kann die Staatsanwaltschaft (zuständig nach § 480 StPO) gemäß § 475 Abs. 4 StPO an RIAS als sonstige Stelle Auskünfte aus Akten erteilen oder Akteneinsicht gewähren (§ 475 Abs. 2 StPO), soweit ein berechtigtes Interesse hierzu vorliegt und schutzwürdige Interessen der Betroffenen nicht bestehen. Für die berechtigten Interessen von RIAS streitet die einschlägige (vgl. Art. 9 DS-RiLi) Privilegierung des Art. 89 DS-GVO, allerdings dürften in der Regel schutzwürdige Interessen Betroffener gegeben sein und eine Auskunft ausschließen, solange die Auskunft sich nicht auf anonymisierte Daten beschränkt. Zudem liegt es nahe, Auskünfte nach § 475 StPO auf solche Fallgestaltungen zu beschränken, in denen mit der Auskunft Zwecke nach der StPO verfolgt werden.

Passender erscheint daher die Vorschrift des § 476 StPO: Danach ist „die Übermittlung personenbezogener Daten in Akten an ... andere Einrichtungen, die wissenschaftliche Forschung betreiben ... zulässig, soweit

1. dies für die Durchführung bestimmter wissenschaftlicher Forschungsarbeiten erforderlich ist,
2. eine Nutzung anonymisierter Daten zu diesem Zweck nicht möglich oder die Anonymisierung mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist und
3. das öffentliche Interesse an der Forschungsarbeit das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluss der Übermittlung erheblich überwiegt.

Bei der Abwägung nach Satz 1 Nr. 3 ist im Rahmen des öffentlichen Interesses das wissenschaftliche Interesse an dem Forschungsvorhaben besonders zu berücksichtigen.“

Unter Forschung ist mangels eigener ausdrücklicher Definition in der DSGVO im Lichte der Art. 5 Abs. 3 GG und Art. 13 Abs. 1 GRCh „die geistige Tätigkeit mit dem Ziele, in methodischer, systematischer und

nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen“, zu verstehen (Dürig/Herzog/Scholz/Gärditz, 102. EL August 2023, GG Art. 5 Abs. 3 Rn. 94). „Statistische Zwecke“ und Forschungszwecke können sich inhaltlich überschneiden. Die Privilegierung der Statistik in der DS-GVO hat aber eine eigenständige Bedeutung. Unter Statistik versteht man den Einsatz bestimmter Methoden zur Zusammenführung und Auswertung empirischer Daten. Mit mathematischen Formeln erfolgt eine Auswertung der empirischen Daten mit dem Ziel einer aussagekräftigen Präsentation. Sie ist eine Hilfswissenschaft von allen empirischen Disziplinen, insbesondere den Sozial- und Naturwissenschaften. Sie hat für die Forschung eine dienende Funktion, beschränkt sich aber nicht darauf.

Legt man auf Grundlage der DS-GVO den Forschungsbegriff des § 476 StPO EU-konform weit aus – dies tut der einschlägige Erwägungsgrund 159, Satz 2 der DS-GVO ausdrücklich – so umfasst er auch notwendige statistische Vorarbeiten zu Forschungsvorhaben und privilegiert im Rahmen von Art. 89 DS-GVO Forschungsvorhaben deutlich.

In diesem Rahmen können die Strafverfolgungsbehörden also die erforderlichen personenbezogenen Daten an RIAs weitergeben.

Hierzu muss RIAs

- den eigenen Forschungsansatz weiter verdeutlichen. Dies kann über die Vereinsatzung oder entsprechende Festlegungen in Beschlüssen oder Dokumentationen, etwa auf der Vereinshomepage, geschehen. Einschränkungen auf Forschungseinrichtungen der öffentlichen Hand (vgl. die eigenständige Nennung öffentlicher Stellen als zulässige Empfänger i.S.v. § 476 Abs. 1 StPO) kennt die StPO ebenso wenig wie eine Beschränkung auf Einrichtungen, die ausschließlich oder überwiegend Forschungsaufgaben wahrnehmen.

- sich zudem mit der Frage auseinandersetzen, ob RIAs tatsächlich statistische Zwecke verfolgt (hierzu wäre der Einsatz statistisch-mathematischer Verfahren naheliegend) oder ob es im Kern nicht nur um

Dokumentationszwecke geht. Diese sind als vorbereitende Erhebungsarbeiten noch klarer dem Forschungsbegriff des § 476 StPO zuzuordnen.

Im Ergebnis sind die Strafverfolgungsbehörden nach § 476 StPO befugt, die für die Forschungszwecke von RIAS erforderlichen personenbezogenen Daten an diese zu übermitteln. Dabei obliegt den Strafverfolgungsbehörden eine Verpflichtung, die zweckgerechte Nutzung der Daten sowie deren frühestmögliche Anonymisierung und Löschung nachzuverfolgen und ggf. durchzusetzen.

Diese Befugnis kann sich angesichts der Privilegierung des Art. 89 DS-GVO zu einer Verpflichtung der Strafverfolgungsbehörden verdichten, Forschungsvorhaben aktiv zu unterstützen.

Allerdings kann die Rechtslage zugunsten RIAS weiter erheblich verbessert werden, wenn die Übermittlungsbefugnis in § 476 StPO ausdrücklich auf die Verfolgung statistischer Zwecke erweitert wird. Ob die Strafverfolgungs- und Datenschutzaufsichtsbehörden den hier vorgeschlagenen Weg, den Forschungsbegriff des § 476 StPO auf statistische Vorarbeiten zu erweitern, mitgehen, ist nämlich offen.

c) Datenverarbeitungen durch RIAS

Sind nach dem Recht der Mitgliedstaaten zuständige Behörden mit der Wahrnehmung von Aufgaben betraut, die sich nicht mit den für die in Artikel 1 Absatz 1 der DFS-RiLi genannten Zwecke wahrgenommenen Aufgaben decken, gilt die Verordnung (EU) 2016/679 (also die DS-GVO) gemäß Art. 9 Abs. 2 DS-RiLi für die Verarbeitung zu diesen Zwecken. Zu den dort genannten Zwecken der Strafverfolgungsbehörden zählt die Unterstützung statistischer oder wissenschaftlicher Vorhaben externer Stellen nicht.

Daher ist für die Datenverarbeitung dieser Stellen zu anderen Zwecken — wozu auch im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke, wissenschaftliche oder historische Forschungszwecke oder statistische Zwecke zählen — die DS-GVO mitsamt der in Art. 89 DS-GVO enthaltenen Privilegierungen einschlägig.

aa) Der Datenabgleich von durch Strafverfolgungsbehörden empfangene personenbezogene Daten erfolgt zunächst gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. b DS-GVO zu den festgelegten Vereinszwecken, gegenüber nicht vereinszugehörigen Betroffenen bedarf es jedoch weiterer Rechtfertigungen der Datenabgleiche.

bb) Hierfür kommt Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO (Verarbeitung zur Wahrnehmung einer übertragenen Aufgabe im öffentlichen Interesse) nicht in Betracht:

Zwar fallen unter dieses öffentliche Interesse „jedenfalls diejenigen Aufgaben, die einem von der Union anerkannten „Ziel im allgemeinen Interesse“ entsprechen (bejahend für die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit EuGH BeckRS 2021, 15289 Rn. 108 – B) oder die nach nationalem Recht als im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe anzusehen sind (EuGH BeckRS 2022, 34896 Rn. 86 ff.)“, vgl. BeckOK DatenschutzR/Albers/Veit, 46. Ed. 1.8.2023, DS-GVO Art. 6 Rn. 55. Hier sind das die in Art. 89 DS-GVO privilegierten Zwecke Forschung und Statistik, denen sich die Tätigkeit von RIAS zuordnen lässt.

Allerdings sind nach allgemeiner Auffassung „Normadressaten ... nur diejenigen Verantwortlichen, denen eine solche Aufgabe übertragen wurde. Anders als noch unter Art. 7 lit. e DSRL sind etwaige dritte Empfänger der Daten, auch wenn sie mit der Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse oder in Ausübung hoheitlicher Gewalt betraut sind, tatbestandlich nicht mehr erfasst. Abs. 1 UAbs. 1 lit. e verfolgt in Kongruenz mit seiner Vorgängerregelung einen strikt funktionalen Ansatz, indem allein auf die öffentliche Funktion abgestellt wird, unabhängig davon, ob sie durch

öffentliche oder nicht-öffentliche Stellen wahrgenommen bzw. ausgeübt wird.“, vgl. BeckOK DatenschutzR/Albers/Veit, 46. Ed. 1.8.2023, DS-GVO Art. 6 Rn. 56. So positionieren sich auch Kühling/Buchner/Buchner/Petri, 4. Aufl. 2024, DS-GVO Art. 6 Rn. 111: „Im Grundsatz hat sich das BVerwG dieser Sichtweise angeschlossen, wobei es klargestellt hat, dass ein Erlaubnistatbestand iSd Abs. 1 lit. e seinem Wortlaut entsprechend auf behördliche oder staatlich veranlasste Verarbeitungsvorgänge zu beschränken sei. Es geht um eine Datenverarbeitung durch die öffentliche Gewalt, insbesondere in Form der Ordnungs-, Leistungs- und Lenkungsverwaltung. Privatpersonen könnten sich auf Abs. 1 lit. e nur berufen, wenn ihnen die Befugnis, auf personenbezogene Daten zuzugreifen, im öffentlichen Interesse oder als Ausübung öffentlicher Gewalt übertragen sei. Sie müssten dann anstelle einer Behörde handeln. Dies setze einen wie auch immer gestalteten staatlichen Übertragungsakt voraus.“ Die hier in Bezug genommene Entscheidung des BVerwG (vom 27.3.2019 – 6 C 2/18, DuD 2019, 518 (522)) trägt tatsächlich ebenfalls diese Positionierung. In diesem Sinne argumentiert Gola/Heckmann/Schulz (3. Aufl. 2022, DS-GVO Art. 6 Rn. 51), es handele sich bei Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO „um eine zentrale, zugleich aber allein klarstellende „Einstiegsnorm“ für Datenverarbeitungen durch die öffentliche Hand. Gem. Erwgr. 45 S. 1 ist lit. e kein eigenständiger Erlaubnistatbestand, auf dessen Basis allein eine Verarbeitung stattfinden darf. Für die Verarbeitung muss vielmehr eine konkrete Grundlage im Unionsrecht oder im Recht eines Mitgliedstaats bestehen, die den Anforderungen von Art. 6 Abs. 3 zu genügen hat.“ Dies erfordere jedoch, „dass die Aufgabe dem Verantwortlichen übertragen wurde“ (vgl. Gola/Heckmann/Schulz, 3. Aufl. 2022, DS-GVO Art. 6 Rn. 54).

An dieser Hürde scheitert die Berufung von RIAS auf eine Rechtfertigung des Datenabgleichs aus Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO: „Wie bei Abs. 1 UAbs. 1 lit. c entfaltet auch lit. e seine die Datenverarbeitung legitimierende Wirkung erst iVm einer Rechtsgrundlage im Unionsrecht oder im Recht der Mitgliedstaaten, vgl. Abs. 3 UAbs. 1. Gefordert ist eine

datenverarbeitungsbezogene Rechtsgrundlage; die Festlegung einer sachlichen Aufgabe oder eines sachlichen Aufgaben-/Befugnis-Zusammenhanges reicht nach dem Normtext und auch aus teleologischen Gründen nicht aus (s. auch EuGH BeckRS 2022, 28062 Rn. 48 ff.). Datenverarbeitungsbezogene Rechtsgrundlagen stellen einen Bezug zwischen Datenverarbeitung und den von lit. e tatbestandlich vorausgesetzten Aufgaben her, dies v.a. mittels der wegen des Grundsatzes der Zweckbindung notwendigen Festlegung der Zwecke, für die personenbezogene Daten verarbeitet und verwendet werden sollen. Der Zweck der Verarbeitung (iSv Art. 5 Abs. 1 lit. b DS-GVO) fällt keineswegs mit der (sachlichen) Aufgabe zusammen, die dem für die Verarbeitung Verantwortlichen übertragen wurde. Er liegt vielmehr gleichsam quer dazu und nimmt sie in Bezug. Mittels dieser grundlegenden Regelungsmechanismen wird die Datenverarbeitung mit den sachlichen Verwaltungskompetenzen verklammert. ... Die Rechtsgrundlage iSd Abs. 3 UAbs. 1 verklammert die Verarbeitung personenbezogener Daten folglich mit den vielen Regelungsfeldern des (allgemeinen und besonderen) Verwaltungsrechts der 27 EU-Mitgliedstaaten (s. zur Wechselwirkung von nationalem Verwaltungsrecht und Datenschutzrecht etwa Blume EDPL 2015, 32 (34); Albers, Datenschutzrecht in Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 4. Aufl. 2020, Rn. 30)“, vgl. BeckOK DatenschutzR/Albers/Veit, 46. Ed. 1.8.2023, DS-GVO Art. 6 Rn. 57.

Ohne ausdrückliche, gesetzliche Übertragung der wahrgenommenen Aufgabe von und durch RIAS kommt demnach ein Datenabgleich auf Basis von Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO nicht in Betracht.

cc) Möglich erscheint demgegenüber eine Rechtfertigung des Datenabgleichs über die Norm des Art. 6 Abs. 1 lit. f DS-GVO: Danach ist eine Datenverarbeitung rechtmäßig, wenn die Verarbeitung „zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich (ist), sofern nicht die Interessen oder Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person, die den Schutz

personenbezogener Daten erfordern, überwiegen, insbesondere dann, wenn es sich bei der betroffenen Person um ein Kind handelt“.

Die jeweils einander gegenüberstehenden Rechte und Interessen sind grundsätzlich von den konkreten Umständen des betroffenen Einzelfalls abhängig und dementsprechend auch einzelfallbezogen zu ermitteln und zu beurteilen (EuGH BeckRS 2016, 82520 Rn. 62 – Breyer; BeckRS 2017, 108615 Rn. 31 – Rigas, vgl. BeckOK DatenschutzR/Albers/Veit, 46. Ed. 1.8.2023, DS-GVO Art. 6 Rn. 71).

Die konkrete Abwägung hat wie folgt zu geschehen: „Auf der einen Seite sind die im Hintergrund der beabsichtigten Verarbeitung stehenden und mit Rücksicht auf die Konstellation zu konkretisierenden berechtigten Interessen und auf der anderen Seite die ebenfalls konstellationsspezifisch zu konkretisierenden Datenschutzinteressen Betroffener in den Blick zu nehmen. Der Regelung kommt im Datenverkehr zwischen Privaten größte praktische Bedeutung zu (Albrecht CR 2016, 88 (91) spricht von „einer der zentralen Stellschrauben“ für einen Ausgleich der Verbraucher- und Unternehmerinteressen)“, vgl. BeckOK DatenschutzR/Albers/Veit, 46. Ed. 1.8.2023, DS-GVO Art. 6 Rn. 63.

Auf Seiten von RIAS sind ihre gewichtigen, rechtlich unterstützten Interessen zur Dokumentation antisemitischer Vorfälle zu berücksichtigen: „Bei der normativen Beurteilung des Inhalts und des Gewichts des berechtigten Interesses spielen nicht zuletzt (unions-)grundrechtliche Vorgaben eine Rolle. Hervorzuheben sind die Rechte auf Meinungs-, Presse-, Rundfunk-, Berufs-, Unternehmens- oder Eigentumsfreiheit (EuGH BeckRS 2019, 31011 Rn. 42; vgl. BeckOK DatenschutzR/Albers/Veit, 46. Ed. 1.8.2023, DS-GVO Art. 6 Rn. 68).

aaa) Gewichtung der Zwecke „Forschung“ und „Statistik“

Bei seiner Arbeit verfolgt RIAS auch (künftig noch konkreter zu formulierende) Forschungs- und Statistikzwecke. Unter Forschung ist mangels eigener Definition in der DS-GVO im Lichte der Art. 5 Abs. 3 GG

und Art. 13 Abs. 1 GRCh „die geistige Tätigkeit mit dem Ziele, in methodischer, systematischer und nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen“, zu verstehen (Dürig/Herzog/Scholz/Gärditz, 102. EL August 2023, GG Art. 5 Abs. 3 Rn. 94).

„Statistische Zwecke“ und Forschungszwecke können sich inhaltlich überschneiden. Die Privilegierung der Statistik in der DS-GVO hat aber eine eigenständige Bedeutung. Unter Statistik versteht man den Einsatz bestimmter Methoden zur Zusammenführung und Auswertung empirischer Daten. Mit mathematischen Formeln erfolgt eine Auswertung der empirischen Daten mit dem Ziel einer aussagekräftigen Präsentation. Sie ist eine Hilfswissenschaft von allen empirischen Disziplinen, insbesondere den Sozial- und Naturwissenschaften. Sie hat für die Forschung eine dienende Funktion, beschränkt sich aber nicht darauf. Mit Statistik werden neue, nicht zwangsläufig aber neuartige Erkenntnisse angestrebt (vgl. grundlegend Weichert, ZD 2020, 18, 22). Statistik gem. Art. 89 DS-GVO ist nicht nur die streng formalisierte hoheitliche Statistik. Erfasst werden auch private statistische Erhebungen, mit denen ein Interesse an aggregierten Informationen verfolgt wird (vgl. zur Frage, ob bei einer privilegierten Zweckänderung für Forschungs- und Statistikzwecke ein öffentliches Interesse bestehen muss, was Art. 89 Abs. 1 DS-GVO ausdrücklich nur für Archivzwecke fordert, Weichert, ZD 2020, 18, 21 m.w.N.)

bbb) Die Erfassung, Dokumentation und Darstellung antisemitisch motivierter Straftaten und Vorfälle, die der Bundesverband RIAS anstrebt, sind daher unter den Gesichtspunkten des wissenschaftliche Forschungsinteresses sowie der statistischen Grundlagenarbeit hoch zu gewichten. Dies gilt auch hinsichtlich seiner Arbeiten zu Einstellungen von vermutlich antisemitisch motivierten Straftaten durch die Strafverfolgungsbehörden. Auch diesen kommt wissenschaftliches Gewicht zu. Das RIAS und andere gemeinnützigen Körperschaften als zivilgesellschaftliche Einrichtungen hier Aufgaben wahrnehmen, die auch als staatliche Aufgabe wahrgenommen werden könnten, ist zugleich ein

öffentliches Interesse an der Übermittlung/ dem Datenabgleich zu konstatieren.

ccc) Dieses Interesse kann im Rahmen der Abwägung des Art. 6 Abs. 1 lit. f DS-GVO als zumindest gleichgewichtig mit den gegenläufigen Interessen Betroffener, nicht in solche wissenschaftlichen und statistischen Datenverarbeitungen einbezogen zu werden, angesehen werden.

Allerdings bleiben sowohl hinsichtlich des konkreten Gewichts der berechtigten Interessen von RIAS als auch der schutzwürdigen Interessen Betroffener erhebliche Unsicherheiten, welche durch eine gesetzgeberische Klarstellung (etwa im Rahmen des § 476 StPO) deutlich verringert werden könnten.

dd) Einschlägigkeit von § 27 bzw. § 22 BDSG?

§ 27 BDSG kommt als Sondernorm zu Art. 9 Abs. 1 DS-GVO vorliegend keine besondere Bedeutung zu: § 27 BDSG schafft eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten wie insbesondere Gesundheits- und genetische Daten ohne Einwilligung zu wissenschaftlichen oder historischen Forschungszwecken und zu statistischen Zwecken. Voraussetzung ist die Erforderlichkeit der Datenverarbeitung, eine Interessenabwägung und das Ergreifen von Maßnahmen zur Wahrung der Interessen der betroffenen Personen. Spezifische Vorgaben zur Anonymisierung sind in § 27 Abs. 3 BDSG vorgesehen. § 27 Abs. 4 BDSG trifft zudem eine Regelung zur Veröffentlichung personenbezogener Daten (vgl. BeckOK DatenschutzR/Eichler/Matzke, 46. Ed. 1.8.2023, DS-GVO Art. 89 Rn. 3).

§ 27 BDSG schafft zwar eine eigene Rechtsgrundlage, gilt jedoch nicht für „einfache“ personenbezogene Daten. Wann eine Verarbeitung von sonstigen (also nicht besonderen Kategorien von) personenbezogenen Daten zulässig ist, richtet sich vielmehr nach Art. 6 Abs. 1 DS-GVO bzw. nationalen Erlaubnistatbeständen (vgl. BeckOK DatenschutzR/Koch, 46. Ed. 1.11.2023, BDSG § 27 Rn. 11).

Ähnliches gilt für § 22 BDSG als weitere Sondernorm zu Art. 9 Abs. 1 DS-GVO.

Ergebnis:

Im Ergebnis sind die Strafverfolgungsbehörden nach § 476 StPO befugt, die für die Forschungszwecke von gemeinnützigen Körperschaften, die zu unterschiedlichen Phänomenen der Hasskriminalität statistische Erhebungen durchführen, erforderlichen personenbezogenen Daten an diese zu übermitteln. Diese Befugnis kann sich angesichts der Privilegierung des Art. 89 DS-GVO zu einer Verpflichtung der Strafverfolgungsbehördenverdichten, Forschungsvorhaben aktiv zu unterstützen.

Allerdings kann die Rechtslage zugunsten gemeinnütziger Körperschaften, die zu unterschiedlichen Phänomenen der Hasskriminalität statistische Erhebungen durchführen, weiter erheblich verbessert werden, wenn die Übermittlungsbefugnis in § 476 StPO ausdrücklich auf die Verfolgung statistischer Zwecke erweitert wird.

Eine Befugnis von gemeinnützigen Körperschaften, die zu unterschiedlichen Phänomenen der Hasskriminalität statistische Erhebungen durchführen, die übermittelten Daten zum Zwecke des Datenabgleichs zu nutzen, kann aus Art. 6 Abs. 1 lit. f DS-GVO entnommen werden.

II. Falls dies nicht der Fall ist: Inwiefern kommt eine Anpassung der Gesetzeslage über § 475 oder § 476 StPO juristisch in Betracht? Ausweitung der Übermittlungsbefugnisse der StA auf den Zweck „statistische Erhebungen“

1. Grundüberlegungen

Bisher gestattet § 476 StPO den Strafverfolgungsbehörden die Übermittlung von personenbezogenen Daten für bestimmte Forschungsvorhaben an Forschungseinrichtungen bei überwiegendem öffentlichem Interesse. Anerkannt gemeinnützige Körperschaften (Vereine, Stiftungen) jedoch, die im öffentlichen Interesse fortwährende statistische Erhebungen (bspw. zu Antisemitismus, Antiziganismus, Rassismus) durchführen und darauf aufbauende Forschung betreiben, wurden im bisherigen Gesetzestext nicht ausdrücklich erwähnt.

Als Folge wurde mit Verweis auf § 476 StPO die zum Teil jahrelang durchgeführte Übermittlung formal anonymisierter Statistiken durch die Strafverfolgungsbehörden an Vereine, die im öffentlichen Interesse statistische Erhebungen und darauf aufbauende Forschung zu bspw. Antisemitismus betreiben, eingestellt. Um den im öffentlichen Interesse liegenden Datenabgleich mit Strafverfolgungsbehörden zu ermöglichen und hierfür auf Seiten der Strafverfolgungsbehörden Rechtssicherheit zu erreichen, ist die explizite Erweiterung und damit Klarstellung des § 476 StPO zu empfehlen. In den mitgliedstaatlichen Kompetenzbereichen ist es den Mitgliedstaaten überantwortet, solche allgemeinen und bereichsspezifischen Rechtsgrundlagen zu schaffen bzw. zu erweitern (vgl. BeckOK DatenschutzR/Albers/Veit, 46. Ed. 1.8.2023, DS-GVO Art. 6 Rn. 62)

Die DS-GVO ist angesichts der Privilegierungstatbestände in Art. 89 Abs. 1 DS-GVO offensichtlich wissenschafts-, forschungs- und statistikfreundlich und beschränkt sich keineswegs auf Tätigkeiten öffentlicher Institutionen. Dies belegen auch die einschlägigen Erwägungsgründe zur DS-GVO: „Die

Verarbeitung personenbezogener Daten zu wissenschaftlichen Forschungszwecken im Sinne dieser Verordnung sollte weit ausgelegt werden und die Verarbeitung für beispielsweise die technologische Entwicklung und die Demonstration, die Grundlagenforschung, die angewandte Forschung und die privat finanzierte Forschung einschließen.“ (ErwGr 159) Der Forschungsfreundlichkeit des Art. 89 Abs. 1 DS-GVO entspricht eine Statistikfreundlichkeit: „Unter dem Begriff „statistische Zwecke“ ist jeder für die Durchführung statistischer Untersuchungen und die Erstellung statistischer Ergebnisse erforderliche Vorgang der Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten zu verstehen. Diese statistischen Ergebnisse können für verschiedene Zwecke, so auch für wissenschaftliche Forschungszwecke, weiterverwendet werden. Im Zusammenhang mit den statistischen Zwecken wird vorausgesetzt, dass die Ergebnisse der Verarbeitung zu statistischen Zwecken keine personenbezogenen Daten, sondern aggregierte Daten sind und diese Ergebnisse oder personenbezogenen Daten nicht für Maßnahmen oder Entscheidungen gegenüber einzelnen natürlichen Personen verwendet werden.“ (ErwGr 162)

Gerade die Kombination von statistischer Erhebung und wissenschaftlicher Weiterverwendung personenbezogener Daten ist also von der DS-GVO akzeptiert.

2. Vorschlag zur Fassung des Gesetzentwurfs

Hieraus ergibt sich die nachfolgende Fassung des Gesetzentwurfs

(Änderungsvorschläge sind **fett** gesetzt):

Strafprozessordnung (StPO)

§ 476 Auskünfte und Akteneinsicht zu Forschungszwecken

- (1) Die Übermittlung personenbezogener Daten in Akten an Hochschulen, an öffentliche und **als gemeinnützig anerkannte private Einrichtungen**, die wissenschaftliche Forschung oder **statistische Erhebungen** betreiben, und öffentliche Stellen ist zulässig, soweit
1. dies für die Durchführung bestimmter wissenschaftlicher Forschungsarbeiten oder – **auch fortlaufender – statistischer Erhebungen** erforderlich ist,
 2. eine Nutzung anonymisierter Daten zu diesem Zweck nicht möglich oder die Anonymisierung mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist und
 3. das öffentliche Interesse an der Forschungsarbeit **oder der statistischen Erhebung** das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluss der Übermittlung überwiegt.

Bei der Abwägung nach Satz 1 Nr. 3 ist im Rahmen des öffentlichen Interesses das wissenschaftliche Interesse an dem Forschungsvorhaben **bzw. das Interesse an der statistischen Erhebung** besonders zu berücksichtigen.

- (2) Die Übermittlung der Daten erfolgt durch Erteilung von Auskünften, wenn hierdurch der Zweck der Forschungsarbeit oder der statistischen Erhebung erreicht werden kann und die Erteilung keinen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert. Andernfalls kann auch Akteneinsicht gewährt werden. Die Akten, die in Papierform vorliegen, können zur Einsichtnahme übersandt werden.
- (3) Personenbezogene Daten werden nur an solche Personen übermittelt, die Amtsträger oder für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete sind oder die zur Geheimhaltung verpflichtet worden sind. § 1 Abs. 2, 3 und 4 Nr. 2 des

Verpflichtungsgesetzes findet auf die Verpflichtung zur Geheimhaltung entsprechende Anwendung.

- (4) Die personenbezogenen Daten dürfen nur für die Forschungsarbeit **oder statistische Erhebung** verwendet werden, für die sie übermittelt worden sind. Die Verwendung für andere Forschungsarbeiten **oder Statistiken** sowie die Weitergabe richtet sich nach den Absätzen 1 bis 3 und bedarf der Zustimmung der Stelle, die die Übermittlung der Daten angeordnet hat.
 - (5) Die Daten sind gegen unbefugte Kenntnisnahme durch Dritte zu schützen. Die wissenschaftliche Forschung **oder statistische Erhebungen** betreibende Stelle hat dafür zu sorgen, dass die Verwendung der personenbezogenen Daten räumlich und organisatorisch getrennt von der Erfüllung solcher Verwaltungsaufgaben oder Geschäftszwecke erfolgt, für die diese Daten gleichfalls von Bedeutung sein können.
 - (6) Sobald der Forschungszweck **oder der Zweck der statistischen Erhebung** es erlaubt, sind die personenbezogenen Daten zu anonymisieren. Solange dies noch nicht möglich ist, sind die Merkmale gesondert aufzubewahren, mit denen Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren Person zugeordnet werden können. Sie dürfen mit den Einzelangaben nur zusammengeführt werden, soweit der Forschungszweck **oder der Zweck der statistischen Erhebung** dies erfordert.
 - (7) Wer nach den Absätzen 1 bis 3 personenbezogene Daten erhalten hat, darf diese nur veröffentlichen, wenn dies für die Darstellung von Forschungsergebnissen **oder Ergebnissen der statistischen Erhebungen** über Ereignisse der Zeitgeschichte unerlässlich ist. Die Veröffentlichung bedarf der Zustimmung der Stelle, die die Daten übermittelt hat.
 - (8) Ist der Empfänger eine nichtöffentliche Stelle, finden die Vorschriften der Verordnung (EU) 2016/679 und des Bundesdatenschutzgesetzes auch dann Anwendung, wenn die personenbezogenen Daten nicht automatisiert verarbeitet werden und nicht in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden.
-

3. Zur Begründung eines öffentlichen Interesses an der Tätigkeit von RIAS

Die Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung durch Strafverfolgungsbehörden an anerkannt gemeinnützige Einrichtungen (zB Vereine, Stiftungen) auf Basis von § 476 Abs. 1 lit. 3 StPO liegt erst dann vor, wenn die Forschung oder statistische Erhebung, für die der Datenabgleich erforderlich ist, im öffentlichen Interesse liegt.

Damit stellt sich die Frage nach der Definition des sogenannten öffentlichen Interesses, das sich nicht nur an zentraler Stelle im Datenschutzrecht findet, sondern auch bei praktisch allen Grundrechtsabwägungen.

Öffentlich sind diejenigen Interessen, die ein Hoheitsträger innerhalb des jeweiligen Kompetenzbereiches als relevant für sein Handeln bestimmt. Diese Bestimmung darf im Rechtsstaat allerdings nicht willkürlich oder nach Tagesaktualität erfolgen. Staatliche Gewalt ist immer gebundene Gewalt. Jeder Hoheitsträger und jedes Organ müssen höherrangige Vorgaben ebenso beachten wie die für sie geltenden Verfahrensvorschriften. Diese höherrangigen Vorgaben ergeben sich in der Bundesrepublik Deutschland im Wesentlichen aus den im Grundgesetz garantierten Grundrechten, von denen die Menschenwürde, das Demokratieprinzip, das Sozialstaatsprinzip und das Rechtsstaatsprinzip sogar als unveränderbar festgeschrieben sind.

Staatliche Stellen haben die Aufgabe, diese Grundrechte zu sichern. In dem Ausmaß, in welchem das Grundgesetz die Würde des Menschen in Art. 1 Abs. 1 an die Spitze aller zu sichernden Grundrechte stellt und damit alle staatliche Gewalt in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 dazu verpflichtet, die Menschenwürde zu achten und zu schützen, haben Achtung und Schutz der Menschenwürde also eine besonders hohe Bedeutung und liegen somit im öffentlichen Interesse.

Auf dieser Basis hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, das Grundgesetz könne und müsse von seinem Aufbau bis in viele Details hinein verstanden werden als „Gegenentwurf zu dem Totalitarismus des nationalsozialistischen Regimes“. Dieser habe für die Bundesrepublik „eine gegenbildlich identitätsprägende Bedeutung, die einzigartig sei“ (BVerfG, NJW 2010, 47 Rdnr. 65).

Das zu erfüllende öffentliche Interesse gemäß § 476 Abs. 1 lit. 3 fungiert also als wichtige Filter- und Ausschlussfunktion: es kann kein öffentliches Interesse an solchen Forschungsarbeiten oder statistischen Erhebungen bestehen, die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zuwiderlaufende Zwecke verfolgen, wie es möglicherweise bei faschistischen oder rechtsextremistischen Akteuren der Fall sein könnte.

Antisemitismus, Antiziganismus, Rassismus und andere Formen von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit sind in allen Erscheinungsformen

unvereinbar mit demokratischen Prinzipien. Sie stehen im Gegensatz zur garantierten Menschenwürde und den weiteren Grundrechten. Das wirksame Bekämpfen und die wirksame Prävention von Antisemitismus, Antiziganismus, Rassismus und anderen Phänomenbereichen der Hasskriminalität ist das wesentliche Ziel der anerkannt gemeinnützig tätigen Vereine und Stiftungen, um die es im Zusammenhang mit dem Datenabgleich mit Strafverfolgungsbehörden geht. Um in diesem Kontext das Dunkelfeld bestehender Grundrechtsverletzungen zu erhellen, ist eine wissenschaftliche Datenbasis notwendig, um möglichst wirksame Empfehlungen zum effektiven Minderheitenschutz und zur Gemeinwohlstärkung abgeben zu können.

Dank der jeweiligen Betroffenenperspektive, aus der heraus Vorfälle erfasst und analysiert werden, besteht eine Vertrauensgrundlage und Niedrigschwelligkeit, die diese gemeinnützigen Körperschaften als zivilgesellschaftliche Einrichtungen in die Lage versetzt, eine im Grunde staatliche Aufgabe zu übernehmen, zu deren Erfüllung sich die staatlichen Institutionen vorliegend durch entsprechende Förderung eines zivilgesellschaftlichen Vereins oder einer Stiftung bedienen:

Die Möglichkeit für Betroffene, bei solchen zivilgesellschaftlichen Einrichtungen etwa antisemitische oder antiziganistische Vorfälle melden zu können, wird als wichtiges und niedrigschwelliges Angebot wahrgenommen und genutzt.

Dabei ist zu bekräftigen, dass die so gewonnen Erkenntnisse letztlich dazu beitragen, über die konkreten Problemlagen und die spezifischen Bedrohungssituationen aufzuklären, denen sich bestimmte Minderheiten wie beispielsweise Jüdinnen und Juden gegenübersehen.

Vor dem Hintergrund der historischen Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland ist der Schutz jüdischen Lebens von besonderer Bedeutung.

Darüber hinaus sieht das Grundgesetz eine rechtsstaatliche Demokratie vor, welche insbesondere auch den Schutz von Minderheiten einschließt. Aus alledem ergibt sich, dass anerkannt gemeinnützige zivilgesellschaftliche Akteure mit ihrer Dokumentations- und Analysearbeit von bspw. antisemitischen, rassistischen oder antiziganistischen Vorfällen eine demokratisch relevante und im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe wahrnehmen, die unabdingbar ist, um Minderheiten zu schützen. Damit sie diese Dokumentationsarbeit im öffentlichen Interesse bestmöglich

durchführen können, benötigen sie die erforderliche Datengrundlage und sind dafür auf den Datenabgleich mit den Strafverfolgungsbehörden angewiesen.

In der Praxis kann für die Prüfung eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Datenübertragung die geleistete öffentliche Förderung von Institutionen und Gruppen als ein hilfreiches Kriterium für diese Interessenabwägung herangezogen werden. Für jedes Bundes- oder Landesprogramm regeln Gesetze, was und wie gefördert wird. Die langfristige Förderung durch den Bund im Bereich der Demokratieförderung und Extremismusprävention sollte durch ein Demokratiefördergesetz geregelt werden. Expliziter Zweck ist auch hier „eine fachgesetzliche Regelung zu schaffen, auf deren Grundlage der Bund eigene Maßnahmen durchführen sowie Maßnahmen Dritter fördern kann. Damit sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen insbesondere für die Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements für Demokratie, Vielfalt und gegen Extremismus verbessert werden?“

Anerkannt gemeinnützige Körperschaften und Einrichtungen (Vereine, Stiftungen), welche statistische Erhebungen und darauf aufbauende Forschung im öffentlichen Interesse durchführen, sind durch die Entscheidung staatlicher Stellen, ihre Tätigkeit zu fördern, insoweit auch mit den ebenjenen staatlichen Stellen übertragenen Aufgaben des Minderheitenschutzes, Antidiskriminierungsarbeit sowie der Aufklärungs- und Präventionsarbeit befasst. Die Bekämpfung von Antisemitismus, Antiziganismus, Rassismus und anderer Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit und die Unterstützung demokratischer Kultur durch veröffentlichte Statistiken und Analysen sowie Informations- und Beratungsangebote entsprechen demnach in höchstem Grade dem öffentlichen Interesse.

Damit sind bei anerkannter Gemeinnützigkeit, satzungsgemäßer und den Förderungsvorgaben entsprechender Arbeit von zivilgesellschaftlichen Körperschaften die Voraussetzungen des § 476 Abs. 1 lit. 3 StPO sowie des Art. 6 Abs. 1 lit. f DS-GVO gegeben.

² <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/gesetz-zur-staerkung-von-massnahmen-zur-demokratiefoerderung-vielfaltgestaltung-extremismuspraevention-und-politischen-bildung-demokratiefoerderungsgesetz—207726>.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung würde es den Beteiligten ermöglichen, die zuvor jahrelang erfolgreich durchgeführten Datenabgleiche im öffentlichen Interesse wiederaufzunehmen.

Hierzu noch die folgenden Hinweise:

- Der Begriff „Körperschaft“ ist nicht legaldefiniert und bedeutet herkömmlich: Zusammenschluss, der als juristische Person eigene Rechtsfähigkeit besitzt und durch Organe vertreten wird. (Gabler Wirtschaftslexikon <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/koerperschaft-37138>). Ob nur juristische Personen – insbesondere mit Blick auf nicht eingetragene Vereine § 54 BGB – unter den Begriff der Körperschaft fallen, ist umstritten (vgl. Wikipedia, <https://de.wikipedia.org/wiki/Körperschaft>). Daher wird hier die Verwendung des Begriffs: Einrichtung (vgl. Art. 4 Nr. 7 DS-GVO) empfohlen.

- Da alle öffentlichen Stellen (ob juristische Personen des öffentlichen Rechts oder nicht) bereits in § 476 StPO aufgeführt sind, sollten hier spezifischer „private Einrichtungen“ oder „Einrichtungen des Privatrechts“ aufgeführt werden.

- Soweit Zweifel bestehen könnten, ob sog. An-Institute an Hochschulen, die ebenfalls Forschung betreiben, zu den Hochschulen selbst bzw. zu den öffentlichen Stellen hinzuzuzählen sind, bietet es sich zur Klarstellung an, auch „öffentliche Einrichtungen“ in die Aufzählung aufzunehmen.

Fazit

1. Im Ergebnis sind die Strafverfolgungsbehörden nach § 476 StPO befugt, die für die Forschungszwecke von gemeinnützigen Körperschaften, die zu unterschiedlichen Phänomenen der Hasskriminalität statistische Erhebungen durchführen, erforderlichen personenbezogenen Daten an diese zu übermitteln. Diese Befugnis kann sich angesichts der Privilegierung des Art. 89 DS-GVO zu einer Verpflichtung der Strafverfolgungsbehörden verdichten, Forschungsvorhaben aktiv zu unterstützen.

2. Allerdings kann die Rechtslage zugunsten gemeinnütziger Körperschaften, die zu unterschiedlichen Phänomenen der Hasskriminalität statistische Erhebungen durchführen, weiter erheblich verbessert werden, wenn die Übermittlungsbefugnis in § 476 StPO ausdrücklich auf die Verfolgung statistischer Zwecke erweitert wird.

3. Eine Befugnis von gemeinnützigen Körperschaften, die zu unterschiedlichen Phänomenen der Hasskriminalität statistische Erhebungen durchführen, die übermittelten Daten zum Zwecke des Datenabgleichs zu nutzen, kann aus Art. 6 Abs. 1 lit. f DS-GVO entnommen werden.

4. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung würde es den Beteiligten ermöglichen, die zuvor jahrelang erfolgreich durchgeführten Datenabgleiche im öffentlichen Interesse wiederaufzunehmen. Damit sind bei anerkannter Gemeinnützigkeit, satzungsgemäßer und den Förderungsvorgaben entsprechender Arbeit von zivilgesellschaftlichen

Körperschaften die Voraussetzungen des § 476 Abs. 1 lit. 3 StPO sowie des Art. 6 Abs. 1 lit. f DS-GVO gegeben.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stefan Brink', written in a cursive style.

Dr. Stefan Brink

Geschäftsführender Direktor

des wissenschaftlichen Instituts für die Digitalisierung der Arbeitswelt / Berlin

Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg a.D.