

Ordnungswidrigkeiten und der europäische Straftatenbegriff – Subkategorie- oder aliud-Verhältnis?

Eine an den Umsetzungspflichten des deutschen Gesetzgebers orientierte Begriffskonturenanalyse am Beispiel des aktuellen Richtlinienentwurfs zum Datenschutz in Strafsachen

Von Rechtsreferendar Dr. **Dominic Hörauf**, LL.M. (Columbia), Berlin*

Erfassen europäische Rechtsakte, wenn sie von „Straftaten“ oder „Strafsachen“ sprechen, auch Ordnungswidrigkeiten im Sinne des OWiG? Oder beziehen sie sich nur auf Übertretungen des Strafgesetzbuches? Angesichts des Umstands, dass nicht alle EU-Mitgliedstaaten über ein dem deutschen Ordnungswidrigkeitenrecht vergleichbares Regime der Verwaltungsanktionen verfügen – umgekehrt in solchen Staaten Verwaltungsübertretungen aber oft unter dem Rubrum „Straftaten“ firmieren –, stellt sich für den deutschen Gesetzgeber bei der Umsetzung europäischer Rechtsakte in nationales Recht im Anwendungsbereich von „Straftaten“ bzw. „Strafsachen“ regelmäßig die Frage ihrer Erstreckung auf Ordnungswidrigkeiten; gegenwärtig bei der Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses 2008/977/JI, aber auch bei den derzeitigen Verhandlungen des Richtlinienentwurfs zum Datenschutz im Strafverfahren.

Are legal acts endorsed by the European Union with reference to “crimes/criminal matters” intended to encompass administrative offenses such as those under the German OWiG as well? Or do they apply only to criminal offenses in a more narrow sense? Given that not all EU member states do have a system in place similar to the German regime of administrative offenses – on the contrary: those member states often refer to such offenses as “crimes” – German and other member states’ legislators repeatedly have to ask themselves when implementing EU legislation with reference to crimes/criminal matters into German/member states’ law whether administrative offenses are to be governed by these EU acts or not; in Germany very recently not only with respect to framework decision 2008/977/JI, but also to the current negotiations regarding the draft directive on the protection of personal data in criminal matters.

I. Einleitung

In Anknüpfung an den Rahmenbeschluss 2008/977/JI vom 27.11.2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (im Folgenden: Rahmenbeschluss), hat die Kommission unter dem 25.1.2012 einen Vorschlag für eine Richtlinie¹ vorgelegt (im Folgenden: Richtlinienentwurf). Dieser Richtlinienentwurf bezweckt den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden u.a. zum Zwecke der

Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten.²

Angesichts – in ihrer individuellen Reichweite – heterogener Straftatenbegriffe in den Mitgliedstaaten³ stellt sich dabei, wenn auch nicht zum ersten Mal, die bisher noch nicht beantwortete, jedoch wegen ggf. drohender Vertragsverletzungsverfahren legislatorisch höchst relevante Frage, ob EU-Rechtsakte, wenn sie von Straftaten bzw. Strafsachen sprechen, auch Ordnungswidrigkeiten meinen; etwas konkreter gewendet mit Blick auf das bereits erwähnte, aktuelle Rechtssetzungsprojekt: ob der Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs auch Ordnungswidrigkeiten im Sinne des Ordnungswidrigkeitengesetzes umfasst bzw. umfassen sollte. Soll das in Vorbereitung befindliche Datenschutzrechtsregime also auch die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten regulieren oder reguliert es das bereits? Oder bleibt die Datenverarbeitung im Bereich der Ordnungswidrigkeiten – absichtsvoll – ausgeklammert?

Die Beantwortung dieser Fragen ist nicht nur für den schwebenden Richtlinienentwurf selbst von Bedeutung, sondern auch für die Reichweite der – an sich bis zum 27.11.2010 geschuldeten,⁴ aber von Deutschland bisher noch nicht erfüllten – Umsetzungspflicht hinsichtlich des Rahmenbeschlusses. Er teilt sich mit dem Richtlinienentwurf nämlich den Anwendungsbereich, der in beiden Fällen anknüpft am Straftatenbegriff.⁵

II. Gang der Untersuchung

Mit diesen Fragen vor Augen widmet sich dieser Beitrag zunächst der knappen, weil unergiebigsten Untersuchung des derzeit verhandelten Richtlinienentwurfes zum Datenschutz in Strafverfahren selbst (III.). Im Anschluss daran nimmt er bei dem Versuch, die Konturen des Straftatenbegriffs mit Blick auf die Erfassung von Ordnungswidrigkeiten auszuleuchten, auch andere Vorschriften des EU-Primär- und Sekundärrechts in den Blick unter Abbildung des dazu gegenwärtig vertretenen – bisher sehr übersichtlichen – Meinungsstandes (IV.). Darauf folgen Überlegungen, die den Untersuchungsgegenstand des

* Der Verf. ist Rechtsreferendar am Berliner Kammergericht.

¹ KOM (2012) 10 endg., im Internet abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0010:FIN:DE:PDF> (4.6.2013).

² Erwägungsgründe 1 und 2 (KOM [2012] 10 endg., S. 15).

³ Vgl. Wasmeier/Jour-Schröder, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Aufl. 2003, Art. 29 EUV a.F. Rn. 21 m. Fn. 38; BT-Drs. 14/4991, S. 6 Ziff. 4.a. Ähnliche, jedoch im Detail in Teilen unterschiedliche Kategorien existieren in Portugal, Schweden, den Niederlanden, Österreich und Spanien, siehe BT-Drs. 14/4991, S. 6 a.a.O.

⁴ Art. 29 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses.

⁵ Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des Richtlinienentwurfs.

Beitrags mehr aus dem Blickwinkel der Regimesystematik, des verwendeten Instrumentariums und seiner Zwecke aufhellen (V.), bevor im letzten Schritt sodann Schlüsse gezogen werden, verbunden mit Handlungsempfehlungen, die aufzeigen, wie der deutsche Gesetzgeber am besten einerseits die Umsetzung des Rahmenbeschlusses vollziehen, andererseits aber auch, wie der Richtlinienentwurf idealiter abgefasst werden sollte (VI.).

III. Der Richtlinienentwurf selbst

Der Wortlaut des Richtlinienentwurfs selbst ist für die Beantwortung der Frage, ob der europäische Straftatenbegriff auch Ordnungswidrigkeiten mit einschließt, unergiebig. Art. 2 des Richtlinienentwurfs, amtliche Überschrift: „Anwendungsbereich“, steckt in Abs. 1 über eine Verweisung in Art. 1 Abs. 1 des Richtlinienentwurfs die Reichweite des Regelwerks zwar dergestalt ab, dass jedwede Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung erfasst ist. Weder Art. 2 oder Art. 3 (amtliche Überschrift: „Begriffsbestimmungen“) noch sonstige Vorschriften des Entwurfs erhellen aber, wie der Straftatenbegriff, der gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Richtlinienentwurf den Anwendungsbereich bestimmt, zu verstehen ist.

IV. Auslegung des Straftatenbegriffs unter Rückgriff auf sonstiges EU-Primär- und Sekundärrecht

Diese Unsicherheit über die Auslegung und Reichweite des in europäischen Rechtsakten verwendeten, autonom auszulegenden⁶ Straftatenbegriffs ist nicht neu. Seit sich strafsachenbezogene Rechtsakte, insbesondere solche der EU, über einen Geltungsraum erstrecken, der heterogene Straftatenbegriffe nutzt, stellt sich die Frage, ob Ordnungswidrigkeiten, so, wie sie etwa das deutsche Rechtssystem kennt, – die so anderen Rechtssystemen innerhalb der EU allerdings überwiegend fremd sind⁷ – erfasst sind oder nicht, zuletzt anlässlich des bereits erwähnten Rahmenbeschlusses. Auch hier schwieg der Rahmenbeschluss diesbezüglich ebenso wie seine Motive.

1. Warum Ordnungswidrigkeiten auszuklammern sein könnten

Gegen die Annahme, dass Ordnungswidrigkeiten vom Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs umfasst sein sollen, könnte zunächst das Fehlen der expliziten Miteinbeziehung von Ordnungswidrigkeiten sprechen. So könnte etwa auch hinsichtlich des Rahmenbeschlusses vorgebracht werden – was für den Richtlinienentwurf entsprechend gelten müsste –, der Umstand, dass Ordnungswidrigkeiten dort keine Erwähnung fänden, sei dahin zu werten, dass deren Ausklammerung vom Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses beabsichtigt sei. Das könnte insbesondere deshalb gelten, weil in anderen – früheren – Rahmenbeschlüssen, etwa jenem zur wechselseitigen

Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen (2005/21/JI), die Anwendbarkeit auch auf Ordnungswidrigkeiten ausdrücklich festgeschrieben ist.⁸

Überdies könnte die vom EuGH bereits in einer älteren Entscheidung getroffene Feststellung,⁹ dass es verwaltungsrechtliche Sanktionen gebe, die keinen Strafcharakter hätten, darauf hindeuten, dass Ordnungswidrigkeiten, die ja als Verwaltungsübertretungen einzustufen sind,¹⁰ ein aliud zu Straftaten darstellen, mithin von dem europäisch verstandenen Straftaten-/sachenbegriff z.B. im Sinne von Art. 82 AEUV (Art. 29 EUV a.F.) nicht erfasst sind. Daraus könnte zu schließen sein, dass der Rahmenbeschluss die Verarbeitung von Ordnungswidrigkeiten gerade nicht regeln will. Gleiches müsste dann für den Richtlinienentwurf gelten. Schließlich fehlt dort ebenso eine dem Rahmenbeschluss zur Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen entsprechende Bestimmung.¹¹

2. Gründe für eine Subsumtion unter den Straftaten-/sachenbegriff

Demgegenüber wird in der Literatur unter Rekurs auf Art. 82 AEUV, der die Ziele der Zusammenarbeit in Strafsachen nach Titel VI des EUV a.F. regelt, für Verfahren also zur Aufklärung und Ahndung von sanktionsbewährten Taten, und sich damit den Anknüpfungspunkt „Strafsachen“ mit der hier in Rede stehenden Richtlinie praktisch teilt, aber auch vertreten, dass der dort verwendete Begriff der Strafsachen neben Verbrechen und Vergehen im Sinne des deutschen Strafrechts auch Ordnungswidrigkeiten erfasse.¹² Ausgehend vom Begriff „Strafsachen“ wäre demnach eine weite Auslegung angezeigt, die sämtliche Verfahren(sarten) umfasse, welche die Ermittlung, Verfolgung und Aburteilung von Straftaten oder die Vollstreckung von Strafen vom Gegenstand haben. Strafen sind aber, so der dort vertretene Ansatz, nicht nur Freiheits- und Geldstrafen im engeren Sinne (einschließlich Maßregeln der Besserung und Sicherung), sondern – mangels vergleichbarer Unterscheidung in anderen Mitgliedstaaten – jedwede „punitiven“ Maßnahmen – insbesondere Geldbußen –, und zwar auch dann, wenn die Zuwiderhandlungen von Verwaltungs- oder Justizbehörden geahndet werden, sofern nur gegen deren Entscheidung ein in Strafsachen zuständiges Gericht angerufen werden könne.¹³ Damit wäre der Bereich des sog. Administrativsanktionsrechts – in der Bundesrepublik also des Ordnungswidrigkeitenrechts – einbezogen.¹⁴

Diese Ansicht kann sich in systematischer Hinsicht auf die Verwandtschaft des deutschen Ordnungswidrigkeitenrechts

⁸ Art. 5 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2005/21/JI.

⁹ EuGH, Urt. v. 27.10.1992 – C-240/90 = Slg. 1992, I-5383, Rn. 25 f.

¹⁰ Vgl. erneut Art. 5 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2005/21/JI.

¹¹ Siehe insoweit bereits III.

¹² Böse, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 82 AEUV Rn. 8.

¹³ Böse (Fn. 12), Art. 82 AEUV Rn. 8.

¹⁴ So Vogel, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, 49. Lfg, Stand: November 2012, Art. 82 AEUV Rn. 12.

⁶ So Wasmeyer/Jour-Schröder (Fn. 3), Art. 29 EUV a.F. Rn. 21, a.A. wohl Musil, NSStZ 2000, 68.

⁷ Siehe bereits Fn. 3.

mit dem deutschen Strafverfahrensrecht im engeren Sinne berufen, das darin Ausdruck findet, dass das Ordnungswidrigkeitenrecht auf die Vorschriften der Strafprozessordnung verweist, sie also – vorbehaltlich eigener Sondervorschriften – im Ordnungswidrigkeitenrecht für anwendbar erklärt, § 46 Abs. 1 OWiG. Daraus könnte abzuleiten sein, dass das Ordnungswidrigkeitenrecht nach dem Willen des (deutschen) Gesetzgebers gerade kein aliud zum Strafverfahren sein soll, sondern – bis auf Ausnahmen – eine spezialisierte Subkategorie dessen ist.

Auch sind in anderen Mitgliedstaaten die Strafsachenbegriffe derart weit (zu nennen sind hier etwa England oder Wales),¹⁵ dass dort Ordnungswidrigkeitenäquivalente erfasst sind, was im Sinne unionsweit einheitlicher Auslegung ebenfalls die Geltungserstreckung europäischer Rechtsakte darauf rechtfertigen könnte.

V. Überlegungen vor dem Spiegel der Systemgeschlossenheit, der Instrumentenwahl und ihres Regelungsziels

Bei einer Abwägung der Argumente ist im Ergebnis die letztgenannte Ansicht vorzugswürdig, sodass der Straftatenbegriff des Rahmenbeschlusses und des Richtlinienentwurfs auch Ordnungswidrigkeiten mit einschließen muss. Das folgt insbesondere angesichts des Harmonisierungszwecks der Rechtsakte unter der Annahme eines geschlossenen Datenschutzregimes nicht nur aus dem Zusammenspiel der EU-Datenschutzrichtlinie von 1995 (95/46/EG) mit den jüngeren Rechtsakten der EU zum selben Thema (1.) und aus der Wahl der Regelungsform (2.), sondern ebenso aus der bisherigen Umsetzungspraxis des deutschen Gesetzgebers (3.). Auch die Rechtsprechung des BVerfG steht insoweit nicht entgegen (4.).

1. Das Argument eines intendiert geschlossenen Regelungs-systems

Die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG, bereits vor knapp zwanzig Jahren verabschiedet und vom Anwendungsbereich so entworfen, dass Strafsachen ausgeklammert werden, ist nicht auf Ordnungswidrigkeiten anwendbar. Art. 3 Abs. 2 Var. 1 der Richtlinie 95/46/EG nimmt personenbezogene Daten nämlich dann vom Geltungsfeld ausdrücklich aus, wenn sie „nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, beispielsweise jene, die [...] die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich“¹⁶ betreffen. Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass es, wie beschrieben, ein Ordnungswidrigkeitenrecht nicht in allen Mitgliedstaaten gibt, aber es das Ziel einer und gerade dieser Richtlinie ist, eine Rechtsvereinheitlichung zu erreichen, die ein unterschiedsloses Datenschutzniveau über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg sicherstellt, müssen Ordnungswidrigkeiten vom Anwendungsbereich der Richtlinie 95/46/EG ausgeklammert werden.

Wären sie es nämlich nicht, hätte das – unter offenem Konflikt mit der ratio legis der Richtlinie (der Rechtsvereinheitlichung nämlich) – ein von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat

unterschiedliches Datenschutzniveau zur Folge. Während in Deutschland, wo zwischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten unterschieden wird, die Richtlinie auch im Bereich der Ordnungswidrigkeiten umzusetzen wäre, bliebe es in anderen Mitgliedstaaten, die Ordnungswidrigkeiten nicht kennen, aber identische Rechtsverstöße unter den Begriff der Straftat fassen (erneut sei auf England hingewiesen), bei einem national frei zu bestimmenden, mitunter vom europäischen Schutzlevel ggf. signifikant abweichenden Datenschutzniveau. Einen derartigen Flickenteppich sucht die Richtlinie gerade zu verhindern. Hätte die Richtlinie 95/46/EG aber – dieses Ziel der Harmonisierung als das den Richtliniengeber leitendes Motiv akzeptiert – deutsche Ordnungswidrigkeiten mitregeln wollen, hätte sie damit uni actu identische Taten dem Datenschutzregime unterwerfen müssen, die andernorts Straftaten darstellen. Das wäre allerdings kompetenzrechtlich nicht möglich gewesen: Denn dann wären in England Straftaten von der Richtlinie mitgeregelt worden, von einem Rechtsakt also, der im Bereich der (damals) dritten Säule heute zwar statthaft ist,¹⁷ es seinerzeit aber nicht war.

Folgt man dieser Arbeitshypothese und geht in einem zweiten Schritt davon aus, dass die Richtlinie 95/46/EG gemeinsam mit dem Rahmenbeschluss (bzw. zukünftig der jetzt vorliegende Entwurf der Datenschutz-Grundverordnung¹⁸ mit dem Richtlinienentwurf) ein umfassendes wie systematisch vor allem geschlossenes Datenschutzrechtsregime darstellen soll, das keine Regelungsbereiche außen vor lässt, wird man davon ausgehen müssen, dass der Rahmenbeschluss wie auch der Richtlinienentwurf auch Ordnungswidrigkeiten mit erfassen.

Es machte – erneut mit Blick auf das Regelungsziel eines unterschiedslosen Datenschutzregimes – schlechterdings keinen Sinn, Verwendungsbeschränkungen für personenbezogene Daten ausschließlich bei Datenverarbeitung zum Zwecke der Strafverfolgung und -vollstreckung aufzuerlegen, nicht aber bei Datenverarbeitung zum Zwecke der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Schließlich ist das staatliche Datenverarbeitungsinteresse gerade bei minder schwerwiegenden Rechtsverstößen im OWi-Bereich regelmäßig niedriger einzustufen als im Strafverfolgungsbereich. Dann ist aber, wenn Datenschutzrecht doch stets eine in Gesetz gegossene Abwägung von staatlichem Datennutzungsinteresse und dem Datenschutzinteresse des Betroffenen ist, nicht einzusehen, wieso das Datenschutzniveau ausgerechnet im OWi-Bereich niedriger sein sollte.

2. Rückschlüsse aus der damaligen Wahl des Regelungs-instrumentes

Auch die Existenz des EU-Rahmenbeschlusses über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen sekundiert letztlich diese Annahme. Unstreitig erfasst dieser Rahmenbeschluss nämlich deutsche Ordnungswidrigkeiten (s. erneut die Legaldefinition in § 5 Abs. 1). Wären Ordnungswidrigkeiten aber damals nicht

¹⁵ Siehe Wasmeier/Jour-Schröder (Fn. 3), Art. 29 EUV a.F. Rn. 22.

¹⁶ Art. 3 Abs. 2 Var. 1 der Richtlinie 95/46/EG.

¹⁷ Siehe Zöller, in: Bergmann (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, 4. Aufl. 2012, „Strafrecht, Europäisches“ III. 1.

¹⁸ KOM (2012) 11 endg.

der „Dritten Säule“ zuzurechnen gewesen, wovon die Rahmenbeschlussgeber offensichtlich ausgingen, hätten die EU-Organe sich anstatt der Form eines Rahmenbeschlusses dem von der Steuerungswirkung intensiveren und daher effektiveren Instrument der Richtlinie bedienen können. Weil sie das aber nicht taten und kein sonstiger vernünftiger Grund ersichtlich ist, warum die EU sich ohne Not eines aufgrund fehlender unmittelbarer Wirkung¹⁹ weniger effektiven Instruments hätte bedienen sollen, lässt sich auch daraus ableiten, dass die Rahmenbeschlussgeber das Ordnungswidrigkeitenrecht offenbar in der damals dritten Säule (PJZS) verortet sahen.

3. Anhaltspunkte aus deutschen Umsetzungsgesetzen

Davon ging seinerzeit auch der deutsche Gesetzgeber aus. Die Richtlinie 95/46/EG wurde nämlich im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) umgesetzt.²⁰ Die dortigen Vorschriften finden auf das OWi-Verfahren aber keine Anwendung. Vielmehr unterwirft § 46 OWiG das OWi-Verfahren den (datenschutzrechtlichen) Vorschriften der Strafprozessordnung. Hätte der deutsche Gesetzgeber OWis hingegen vom Anwendungsbereich der Richtlinie 95/46/EG erfasst gesehen, hätte er folgerichtig entweder die Regelungen des BDSG als auf das OWi-Verfahren für anwendbar erklären müssen oder aber die Vorschriften der RL 95/46/EG in das bestehende OWiG einflechten müssen.

4. Abgleich mit der Rechtsprechung des BVerfG

Eine solche, teleologisch dem Zweck der Rechtsharmonisierung geschuldete extensive Lesart des Strafsachenbegriffs steht auch nicht im Widerspruch zur Forderung des BVerfG, formuliert im Urteil zum Lissabon-Vertrag,²¹ im Anwendungsbereich des Art. 82 AEUV im Dienste der Nationalparlaments suprematie eine enge Auslegung des Begriffs „Strafsache“ vorzunehmen. Denn dem nationalen Gesetzgeber verbleibt es auch nach dem hier ermittelten Auslegungsgebot allein, Umfang und Grenzen sanktionswürdigen Verhaltens zu bestimmen. Die mit diesem Postulat durchschimmernde Sorge des BVerfG, die EU „wildere“ mittels ausgreifender Zuständigkeitsauslegung im Bereich nationaler Arbeitsfelder materialisiert sich – jedenfalls im Rahmenbeschluss und Richtlinienentwurf – nicht.

Die Rechtsprechung des BVerfG verlangt – ganz im Gegenteil – vielmehr, denkt man etwa an die für den nationalen Datenschutzbegriff relevante, im Kern aus verschiedenen Abwägungsspielarten konstituierte Sphärentheorie des BVerfG, genau das: eine am Schutzzweck der Norm orientierte Abwägung der widerstreitenden Interessen. Die kann angesichts des Primärzwecks der Richtlinie (vereinheitlichter Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten) hinsichtlich der Verarbeitung derjenigen Daten, an denen regelmäßig nur ein geringeres staatliches Interesse besteht (Ordnungswidrigkeiten), aber nur ausnahmsweise zugunsten

des Staates ausfallen. Eben deshalb müssen Ordnungswidrigkeiten dem Datenschutzregime des Rahmenbeschlusses und des Richtlinienentwurfs unterfallen. Eine andere Lösung bedeutete einen nicht aufzulösenden Wertungswiderspruch zwischen der dann erleichterten Verarbeitung von Daten in OWi-Verfahren trotz regelmäßig – gegenüber der Verarbeiten von Daten in Strafverfahren – reduzierten Verarbeitungsinteresses.

VI. Fazit und Schlussfolgerungen

Daraus folgt, dass der Rahmenbeschluss ebenso wie der Richtlinienentwurf auch auf die Datenverarbeitung in Ordnungswidrigkeitenverfahren anwendbar sein muss. Angesichts der aber nicht ohne weiteres von der Hand zu weisenden Gegenargumente (insb. des Hinweises, dass in anderen Rechtsakten Ordnungswidrigkeiten ausdrücklich Erwähnung finden) erscheint es rechtspolitisch sinnvoll, im Prozess des Verfahrens um die Richtlinienverabschiedung von Seiten der Bundesregierung in Brüssel auf eine klarstellende Mitaufnahme auch von Ordnungswidrigkeiten hinzuwirken.

Das ist für den bereits verabschiedeten Rahmenbeschluss freilich nicht mehr möglich. In Anbetracht der soeben dargelegten dennoch wirksamen Geltungsbereichserstreckung auch auf Ordnungswidrigkeiten ist es aber ratsam, unbeschadet des im Rahmenbeschluss nicht wünschenswert klaren Wortlauts, den Rahmenbeschluss nicht nur verbatim, sondern unter ausdrücklicher Miteinbeziehung von Ordnungswidrigkeiten – wörtlich zwar etwas „überschießend“, systematisch aber nur zweckgetreu – umzusetzen.

¹⁹ Vgl. *Haltern*, Europarecht, Dogmatik im Kontext, 2. Aufl. 2007, Rn. 735.

²⁰ BT-Drs. 14/4329.

²¹ BVerfGE 123, 267 (411).