

Fortentwicklung des datenschutzrechtlichen Regelungssystems des Europarats

Das Zusatzprotokoll über Kontrollstellen und grenzüberschreitenden Datenverkehr ist in Kraft getreten

Gerrit Hornung

Am 1. Juli 2004 ist das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten in Kraft getreten, welches die Einrichtung unabhängiger Kontrollstellen und den grenzüberschreitenden Datenverkehr betrifft. Der Beitrag erläutert den Inhalt des Protokolls, ordnet seinen Regelungsgehalt in das europäische Normensystem über den Datenschutz ein und zeigt den Handlungsbedarf für den deutschen Gesetzgeber auf.

1 Grundlagen

Auf europäischer Ebene besteht ein zweigliedriges datenschutzrechtliches Normensystem. Zu unterscheiden ist zwischen den Regeln der europäischen Gemeinschaft einerseits und des Europarats andererseits.

Der EuGH hat bereits im Jahre 1969 die Grundrechtsqualität des Datenschutzes anerkannt¹ und in der Folge bestätigt und ausgebaut.² Die Charta der Grundrechte der EU enthält in Art. 8 – der wortgleich in Art. II-8 des Vertrages über eine Verfassung für Europa übernommen wurde – ein Grundrecht auf Datenschutz.³

Die Charta ist nicht rechtsverbindlich. Es zeichnet sich jedoch ab, dass sie in der Zeit bis zur allseitigen Ratifizierung der Verfassung vom EuGH maßgeblich herangezogen werden wird, weil sie „auf höchster Ebene der Ausdruck eines demokratisch zustande gekommenen politischen Konsenses darüber ist, was heute als Katalog der von der Gemeinschaftsrechtsordnung garantierten Grundrechte gelten kann“.⁴ Im sekundären europäischen Gemeinschaftsrecht schafft die europäische Datenschutzrichtlinie

(DatSchRL) Mindeststandards zur Vereinheitlichung in den Mitgliedstaaten.⁵

Parallel zu dieser Entwicklung schufen die Mitgliedstaaten des Europarats durch das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981⁶ (im Folgenden: „Übereinkommen“) erstmals einen rechtsverbindlichen völkerrechtlichen Vertrag zum Datenschutz. Dieser stellt Grundsätze für die Datenverarbeitung auf, die von den Unterzeichnerstaaten intern als Mindeststandards umzusetzen sind.⁷

Daneben hat der EGMR anerkannt, dass die Sammlung und Speicherung personenbezogener Daten in die Rechte aus Art. 8 Abs. 1 EMRK eingreift und einer Rechtfertigung bedarf, die ihrerseits den Anforderungen aus Art. 8 Abs. 2 EMRK genügen muss.⁸

⁵ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24. Oktober 1995, ABl. EG Nr. L 281/31. S. z.B. *Simitis*, NJW 1997, 281 ff., *Burkert*, in: Roßnagel, Hb. Datenschutzrecht, 2003, Kap. 2.3, Rn. 44 ff.

⁶ European Treaty Series No. 108. Deutschland hat das Übereinkommen am 19. Juni 1985 ratifiziert, s. BGBl. II, 1985, 539. Es trat am 1. Oktober 1985 in Kraft. Vgl. *Henke*, Die Datenschutzkonvention des Europarats, 1986; ferner *Ellger*, Der Datenschutz im grenzüberschreitenden Datenverkehr, 1990, 460 ff.; *Simitis*, in: ders., BDSG, 5. Auflage 2003, Einl. Rn. 136 ff. m.w.N.

⁷ Das Übereinkommen ist non-self-executing und verleiht keine direkten Rechte an die Bürger.

⁸ Grundlegend *Leander* ./ Schweden, Urteil v. 26. März 1987, ferner *Z. J. Finland*, Urteil v. 25. Februar 1997; *Amann* ./ Schweiz, Urteil v. 16. Februar 2000, alle abrufbar unter <http://www.echr.coe.int/Eng/Judgments.htm>. S.a. den Bericht der Kommission in Rs. 15220/89 (DR 75, 30) und die Entscheidung Rs. 25099/94 (DR 81, 136), sowie *Gridl*, Datenschutz in globalen Telekommunikationssystemen, 1999, 106 ff.;

¹ EuGH, Rs. 29/69, Slg. 1969, 419 – *Stauder* ./ Stadt Ulm (ohne ausdrückliche Nennung). S.a. *Mähring*, EuR 1991, 369 ff. Allgemein zur gemeinschaftsrechtlichen Begründung von Grundrechten *Nicolaysen*, EuR 2003, 719 ff.

² Vgl. EuGH, Rs. 145/83, Slg. 1985, 3539 – *Adams* ./ Kommission und Rs. C-404/92 P, Slg. 1994 I, 4737 – *X* ./ Kommission.

³ S. im Einzelnen *Bernsdorff*, in: Meyer, Charta der Grundrechte der EU, 2003, Art. 8 Rn. 1 ff.

⁴ Schlussanträge des Generalanwalts *Mischo* in den verbundenen Rs. C-20/00 und C-64/00, *Booker Aquaculture* ./ The Scottish Ministers (abrufbar unter <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de>), Abs. 126.



Gerrit Hornung,
LL.M. in European
Law
Mitglied der Projektgruppe verfassungsverträgliche Technikgestaltung (provet) an der Universität Kassel

E-Mail: gerrit.hornung@uni-kassel.de

2 Der Inhalt des Zusatzprotokolls

Zur Anpassung an die weitere Entwicklung innerhalb der EU wurde am 23. Mai 2001 ein Zusatzprotokoll betreffend Kontrollstellen und grenzüberschreitenden Datenverkehr (im Folgenden: „Protokoll“) verabschiedet.⁹ Nach der Ratifikation durch fünf Staaten trat es am 1. Juli 2004 in Kraft. Deutschland hat das Protokoll am 8. November 2001 unterschrieben und am 12. März 2003 ratifiziert.¹⁰ Es verpflichtet – in Anlehnung an die DatSchRL – die beitretenden Staaten zur Einrichtung unabhängiger Kontrollstellen und zur Einführung von Regeln für den Transfer von Daten in Staaten, die keine Parteien des Übereinkommens sind.

2.1 Einrichtung unabhängiger Kontrollstellen

Art. 1 Abs. 1 des Protokolls verlangt die Einrichtung einer oder mehrerer Kontrollstellen, die über die Einhaltung der nationalen Normen wachen, die Kapitel II und III des Übereinkommens und das Zusatzprotokoll umsetzen. Art. 1 Abs. 2 lit. a gewährt den Stellen insbesondere Untersuchungs-, Einwirkungs-, Klage- und Anzeigebefugnisse bei Verletzungen dieser Umsetzungsnormen; Art. 1 Abs. 2 lit. b enthält das Recht einer jeden Person, sich zum Schutz der sie betreffenden Rechte und Freiheiten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten mit Eingaben an die Kontrollstellen zu wenden.

Gemäß Art. 1 Abs. 3 genießen die Kontrollstellen „völlige Unabhängigkeit“ in der Ausübung ihrer Funktionen. Nach Art. 1 Abs. 4 müssen die Staaten jedoch gegen beschwerende Entscheidungen den Rechtsweg eröffnen. Art. 1 Abs. 5 gibt den Kontrollstellen schließlich auf, zur Erfüllung ihrer Pflichten zusammenzuarbeiten und

Matz, *Europol: Datenschutz und Individualrechtsschutz im Hinblick auf die Anforderungen der EMRK*, 2003, 108 ff.

⁹ Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data regarding supervisory authorities and transborder data flows, European Treaty Series No. 181, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/181.htm>.

¹⁰ Mitte September 2004 hatten weitere 27 Staaten das Protokoll unterschrieben, von denen Litauen, die Niederlande, Schweden, die Slowakei, die Tschechische Republik und Zypern es ratifiziert hatten.

dabei insbesondere sachdienliche Informationen auszutauschen.

Entsprechende Regelungen sind durchweg auch in der europäischen DatSchRL enthalten.¹¹ Unterschiede ergeben sich bei den Normen, über die die Kontrollstellen zu wachen haben: Sie richten sich nach den jeweiligen Regelungskreisen. Die Kompetenzen sind in Art. 28 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 DatSchRL stärker ausdifferenziert als in Art. 1 Abs. 2 des Protokolls.¹² Daraus ergeben sich jedoch keine inhaltlichen Unterschiede.

Eine Pflicht zur Erstellung eines regelmäßigen öffentlichen Tätigkeitsberichts (Art. 28 Abs. 5 DatSchRL) fehlt im Protokoll. Gleiches gilt für die Verpflichtung der Bediensteten der Kontrollstelle, während und nach ihrer Tätigkeit Verschwiegenheit über ihnen bekannt gewordene vertrauliche Informationen zu wahren (Art. 28 Abs. 7 DatSchRL).

2.2 Grenzüberschreitender Datenverkehr

Art. 2 des Protokolls schränkt den Transfer von Daten an Empfänger ein, die nicht der Jurisdiktion eines Mitgliedstaates oder einer Mitgliedsorganisation¹³ des Übereinkommens unterliegen. Gemäß Art. 2 Abs. 1 ist ein solcher Transfer nur zulässig, wenn der Staat oder die Organisation ein „angemessenes Schutzniveau gewährleistet“.

Art. 2 Abs. 2 lässt gewisse Ausnahmen zu. Die Staaten können den Transfer gesetzlich zulassen, wenn dies im besonderen Interesse des Betroffenen ist oder andere legitime, insbesondere wichtige öffentliche, Interessen überwiegen (lit. a) und wenn die verantwortliche Stelle Garantien, die sich insbesondere aus vertraglichen Bestimmungen ergeben können, bietet und diese von

¹¹ Im Einzelnen entsprechen: Art. 1 Abs. 1 Prot. – Art. 28 Abs. 1 Satz 1 DatSchRL; Art. 1 Abs. 2 lit. a. Prot. – Art. 28 Abs. 3 Satz 1 DatSchRL; Art. 1 Abs. 2 lit. b. Prot. – Art. 28 Abs. 4 DatSchRL; Art. 1 Abs. 3 Prot. – Art. 28 Abs. 1 Satz 2 DatSchRL; Art. 1 Abs. 4 Prot. – Art. 28 Abs. 3 Satz 2 DatSchRL; Art. 1 Abs. 5 Prot. – Art. 28 Abs. 6 Satz 3 DatSchRL. Auch Art. 8 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der EU sieht eine unabhängige Kontrolle vor.

¹² S. zur Regelung der DatSchRL *Brihann*, in: *Roßnagel* (Fn. 5), Kap 2.4, Rn. 42 ff.

¹³ Bislang sind nur Staaten Mitglieder des Übereinkommens. Die Formulierung bezieht sich auf einen möglichen Beitritt der Europäischen Gemeinschaften. Sollte dieser erfolgen, wäre nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 des Protokolls auch ein Beitritt zu diesem möglich.

den zuständigen nationalen Stellen für hinreichend erachtet werden (lit. b). In diesen Fällen ist das grundsätzliche Verbot des Transfers aufgehoben, und die allgemeinen Regeln für Datenübermittlungen finden Anwendung.

Auch für die Beschränkung des Datentransfers finden sich Entsprechungen in der DatSchRL,¹⁴ die sich allerdings naturgemäß auf den Transfer in Staaten außerhalb der EU beziehen. Zwar fehlt im Protokoll selbst eine Normierung der Frage, welche Faktoren zur Beurteilung der Angemessenheit des Schutzniveaus zu berücksichtigen sind. Abs. 27 des Explanatory Reports¹⁵ wiederholt jedoch fast wörtlich Art. 25 Abs. 2 DatSchRL, der dies regelt.¹⁶

Verglichen mit den Ausnahmen in Art. 26 Abs. 1 DatSchRL bildet Art. 2 Abs. 2 lit. a des Protokolls größere Gruppen. Die dort verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe des besonderen Interesses des Betroffenen und des überwiegenden öffentlichen Interesses sind jedoch so weit, dass sie alle Fälle der DatSchRL umfassen. Art. 2 Abs. 2 lit. b. des Protokolls entspricht Art. 26 Abs. 2 DatSchRL.

Im Unterschied zur DatSchRL (Art. 25 Abs. 3-6 i.V.m. Art. 31)¹⁷ richtet das Protokoll kein Verfahren zur einheitlichen Beurteilung des Schutzniveaus anderer Staaten ein. Die Mitgliedstaaten des Europarats können also die Angemessenheit des Schutzes je unterschiedlich einschätzen. Abs. 30 des Explanatory Reports verweist auf die Möglichkeit, Stellungnahmen des Beratenden Ausschusses des Übereinkommens nach Art. 19 lit. d einzuholen. Diese sind jedoch nicht verbindlich.

¹⁴ Art. 2 Abs. 1 Prot. entspricht Art. 25 Abs. 1 DatSchRL. S. zu den Regelungen der DatSchRL *Draf*, Die Regelung der Übermittlung personenbezogener Daten in Drittländer nach Art. 25, 26 der EG Datenschutzrichtlinie, 1999; allgemeiner *Büllesbach* (Hrsg.), *Datenverkehr ohne Datenschutz?*, 1999.

¹⁵ Abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/181.htm>.

¹⁶ S. näher *Dammann/Simitis*, EG-Datenschutzrichtlinie, 1997, Art. 25 Rn. 8 ff. Zur Vorgehensweise bei der Bewertung vgl. *Simitis*, in: ders. (Fn. 6), § 4 b Rn. 48 ff.

¹⁷ Im Ergebnis trifft dabei die Kommission (unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten, die sich im Streitfall im Rat mit qualifizierter Mehrheit gegen die Kommission durchsetzen können) mit bindender Wirkung für die Mitgliedstaaten eine Entscheidung über die Angemessenheit des Schutzniveaus im Drittstaat und führt mit diesem Verhandlungen, falls dieses als nicht angemessen beurteilt wird. S. näher *Dammann/Simitis*, (Fn 16), Art. 25 Rn. 14 ff.

3 Praktische Relevanz

3.1 Ergänzung des Übereinkommens und der EMRK

Das Zusatzprotokoll sorgt für eine Aktualisierung und Ergänzung des bisherigen Schutzinstrumentariums des Europarats. Die Einrichtung von Kontrollstellen und der grenzüberschreitende Datenverkehr waren bis dahin zwei wesentliche Punkte, in denen das Schutzniveau des Regulationssystems des Europarats hinter dem der EU zurückblieb.¹⁸

Art. 8 EMRK einerseits und das Übereinkommen und Zusatzprotokoll andererseits ergänzen sich gegenseitig. Dem Schutz durch Art. 8 EMRK kommt besondere Bedeutung zu, weil das Übereinkommen lediglich die automatisierte Datenverarbeitung erfasst¹⁹ und nur bei Verletzung einer Norm der EMRK die Möglichkeit der Individualbeschwerde eines Bürgers gegen seinen Staat besteht.²⁰ Auf der anderen Seite reicht das Übereinkommen insofern weiter, als es ausdrücklich (Art. 3) auch die Datenverarbeitung im nichtöffentlichen Bereich erfasst.

3.2 Geltungsbereich

Aufgrund der unterschiedlichen Geltungsbereiche des Protokolls und der DatSchRL können sich Probleme ergeben. Art. 3 Abs. 2 DatSchRL enthält Einschränkungen des sachlichen Geltungsbereiches.²¹ Insofern ist das Protokoll weiterreichend. Um-

¹⁸ Art. 12 des Übereinkommens regelt lediglich den Transfer zwischen den Staaten, die diesem beigetreten sind.

¹⁹ Zu Hintergrund und Inhalt dieser Einschränkung vgl. Henke (Fn. 6), 78 ff.

²⁰ Art. 34 EMRK. Zum Verfahren vgl. Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 2003, 58 ff.; Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, 2003, 223 ff. Zur Rechtslage vor der Reform des Beschwerdeverfahrens v. Dijk/v. Hoof, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 1998, 44 ff.

²¹ Diese betreffen die Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sowie Verarbeitungen „betreffend die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung, die Sicherheit des Staates...und die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich“ und solche, die „von einer natürlichen Person zur Ausübung ausschließlich persönlicher oder familiärer Tätigkeiten vorgenommen“ werden.

gekehrt ist dieses auf die Umsetzung des Übereinkommens und des Protokolls selbst beschränkt, insbesondere also auf die automatisierte Datenverarbeitung.

Theoretisch könnte aufgrund des Protokolls die Pflicht eines Mitgliedstaates der EU eintreten, die Angemessenheit des Datenschutzniveaus eines anderen Mitgliedstaates zu beurteilen. Dies stünde im massiven Widerspruch zum Ziel der DatSchRL, über einheitliche Regulationssysteme den freien Datenverkehr in der Union zu ermöglichen.²² Der genannte Fall kann jedoch nur eintreten, wenn ein Mitgliedstaat der EU nicht gleichzeitig das Übereinkommen unterzeichnet hat. Da dies jedoch für alle Staaten der EU gilt,²³ tritt das Problem nicht auf.

Dagegen kann es durchaus dazu kommen, dass ein Staat der EU (bzw. die Kommission oder der Rat) das Datenschutzniveau in einem Staat des Europarats zu beurteilen hat, der das Übereinkommen umgesetzt hat. Dies entspricht allerdings der bisherigen Rechtslage. Auch wird die Umsetzung des Übereinkommens regelmäßig die grundsätzliche Gewähr für ein hinreichendes Schutzniveau bieten.²⁴

Bei der Beurteilung der Angemessenheit des Schutzes kann es zu Kompetenzkonflikten kommen, wenn die EU-Kommission (oder der Rat) und der Beratende Ausschuss des Übereinkommens zu unterschiedlichen Einschätzungen kommen. Rechtlich betrachtet geht für die Mitgliedstaaten der EU die Einschätzung der Kommission vor, da diese im Unterschied zu den Stellungnahmen des Ausschusses bindend ist. Dennoch ist eine inhaltliche Abstimmung der beiden Institutionen wünschenswert, um Unsicherheiten für die Drittstaaten und Unterschiede im Verhältnis zu den Staaten des Europarats, die nicht Mitglieder der EU sind, zu vermeiden.

3.3 Handlungsbedarf in Deutschland

Obwohl die Anforderungen des Zusatzprotokolls inhaltlich weitgehend mit denen der DatSchRL identisch sind (die im Zuge der Novelle im Jahre 2001 umgesetzt wurden),

²² S. Erwägungsgründe 3, 5-9.

²³ Auch alle Staaten des EWR (als Letzter Liechtenstein mit Wirkung zum 1. September 2004) haben das Übereinkommen ratifiziert.

²⁴ Nach Art. 25 Abs. 6 DatSchRL ist die Unterwerfung unter internationale Verpflichtungen ausdrücklich zu berücksichtigen.

ergibt sich aufgrund des Protokolls Handlungsbedarf für den deutschen Gesetzgeber.

Kontrollstellen sind im deutschen Recht in den §§ 21 ff., 38 BDSG²⁵ und den entsprechenden Normen der Landesdatenschutzgesetze geregelt. Diese Regelungen genügen auch Art. 1 des Protokolls. Allenfalls ließe sich an der „völligen“ Unabhängigkeit der Kontrollstellen nach gegenwärtigem deutschem Recht zweifeln.²⁶ Da diese jedoch auch von Art. 28 Abs. 1 DatSchRL gefordert wird, ergibt sich zumindest kein zusätzlicher Handlungsbedarf. Überdies hat Deutschland seinen Beitritt zum Protokoll mit der Erklärung verbunden, dass das existierende Kontrollsystem trotz der teilweise bestehenden Einbindung der deutschen Kontrollstellen in die hierarchische Verwaltung mit Art. 1 des Protokolls vereinbar ist.

Erforderlich ist allerdings eine Ergänzung von § 38 Abs. 1 Satz 4 BDSG (der gemäß § 26 Abs. 4 Satz 2 BDSG auch für den Bundesdatenschutzbeauftragten gilt). Dort ist lediglich eine Amtshilfe für die Aufsichts- und Datenschutzbehörden anderer Mitgliedstaaten der EU geregelt.²⁷ Diese muss auf die Staaten des Übereinkommens erweitert werden.

§§ 4 b, 4 c BDSG regeln die Datenübermittlung in Drittstaaten. Eine gesonderte Umsetzung von Art. 2 Abs. 1 des Protokolls ist nicht erforderlich, da bereits jetzt eine Übermittlung in Staaten, die das Übereinkommen nicht umgesetzt haben, nur bei Vorliegen eines angemessenen Schutzniveaus zulässig ist.²⁸ Art. 2 Abs. 2 beinhaltet demgegenüber nur die Möglichkeit, nicht jedoch die Pflicht der Unterzeichnerstaaten, Ausnahmen vom Grundsatz des angemessenen Schutzniveaus zuzulassen. Sollte der Gesetzgeber sich zur Umsetzung entschei-

²⁵ Ebenso wie Art. 25, 26 DATSCHRL regelt auch das Protokoll die Kontrolle durch öffentliche Stellen (also Aufsichtsbehörden), nicht jedoch die von der verantwortlichen Stelle zu bestellenden Datenschutzbeauftragten nach § 4f BDSG (Dammann/Simitis (Fn. 17), Art. 28 Rn. 2). Grundlage für diese Norm ist Art. 18 Abs. 2 DATSCHRL.

²⁶ Vgl. zu diesem Problem Hillenbrand-Beck, in: Roßnagel (Fn. 5), Kap. 5.4, Rn. 26 ff.; Haslach, DuD 1999, 466 ff., jeweils m.w.N. Reformvorschläge werden gemacht von Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, 2001, 188 ff.

²⁷ Näher Walz in: Simitis (Fn. 6), § 38 Rn. 16.

²⁸ Das ergibt sich daraus, dass alle Staaten der EU und des EWR das Übereinkommen umgesetzt haben. § 4 b Abs. 2 BDSG enthält also der Sache nach schon heute die Regelung von Art. 2 Abs. 1.

den, müsste § 4 c BDSG ergänzt werden. Dieser gilt – in strikter Umsetzung der DatSchRL – nur für eine Übermittlung im Rahmen von Tätigkeiten, die ganz oder teilweise in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Gemeinschaften fallen,²⁹ während das Protokoll diese Einschränkung naturgemäß nicht kennt.

Eine Anpassung läge außerhalb des Anwendungsbereichs der DatSchRL und wäre damit europarechtlich zulässig.³⁰ Es sollte nicht übersehen werden, dass damit eine Absenkung des Schutzes verbunden wäre: Die Ausnahmen vom Grundsatz des angemessenen Schutzniveaus würden generell für alle Datenübermittlungen gelten. Andererseits könnte § 4 c BDSG damit einen echten Anwendungsbereich erhalten. Dieser ist bislang sehr eingeschränkt, weil die Norm nur für die seltenen Fälle von Übermittlungen in Staaten außerhalb der EU gilt, wenn der Transfer gleichwohl einen Bezug zum Gemeinschaftsrecht hat.

3.4 Europäische Harmonisierung über die EU hinaus

Anders als für die Mitgliedstaaten der EU kann sich in den übrigen Staaten des Europarats aufgrund des Zusatzprotokolls (so sie diesem beitreten) durchaus ein erheblicher Anpassungsbedarf für das nationale Datenschutzrecht ergeben. Zu erwarten ist außerdem, dass die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch der Kontrollstellen weiter befördert werden. Die ausdrückliche Erwähnung eines möglich späteren Beitritts der EU zum Protokoll eröffnet auch die Perspektive einer noch engeren Verzahnung ihres Regelungssystems mit dem des Europarats. Die Bedeutung des Zusatzprotokolls liegt damit vor allem in der gesamteuropäischen Harmonisierung des Datenschutzrechts, die im Interesse der Betroffenen zu begrüßen ist.

²⁹ Dazu *Simitis*, in: ders. (Fn. 6), § 4 c Rn. 4, § 4 b Rn. 33 ff.

³⁰ Die Angleichung der empfangenden Stellen (s. § 4 c Abs. 1 i.V.m. § 4 b Abs. 1 BDSG) an die Gruppe der Nicht-Mitglieder des Übereinkommens wäre ebenfalls denkbar. Sie würde jedoch die Regelung sehr kompliziert machen und überdies eine Sondernorm erfordern, da § 4 c BDSG die DatSchRL umsetzt und deshalb an die europarechtliche Unterscheidung zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten gebunden ist.