



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 155/02

(VG: 8 V 356/02)

Bt

Beschluss In der Verwaltungsrechtssache

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richterin Dreger, Richter Dr. Grundmann und Alexy am 08.07.2002 beschlossen:

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Bremen - 8. Kammer - vom 27.03.2002 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren ebenfalls auf 2.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Der Antragsteller, ein marokkanischer Staatsangehöriger, studiert im 3. Fachsemester Elektrotechnik an der Hochschule Bremen. Aufgrund einer Anordnung nach § 36 i des Bremischen Polizeigesetzes i.d.F. der Änderung vom 25.10.2001, BremGBI S. 341, (BremPolG) hat die Hochschule Bremen der Antragsgegnerin Personendaten des Antragstellers zum Zwecke des Abgleichs mit anderen Datenbeständen zur Verfügung gestellt. Nach einem landesinternen Abgleich sind diese Personendaten inzwischen an das Bundeskriminalamt (BKA) übermittelt worden und dort zwecks weiteren Abgleichs in die Verbunddatei „Terroranschlag USA“ eingestellt worden. Der beim BKA durchgeführte Datenabgleich ist noch nicht abgeschlossen. Am 21.02.2002 hat der Antragsteller beantragt, der Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung die Verwertung seiner Personendaten zu untersagen. Das Verwaltungsgericht hat diesen Antrag mit Beschluss vom 27.03.2002 abgelehnt. Dagegen richtet sich die Beschwerde.

II.

Die Beschwerde bleibt erfolglos. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zu Recht abgelehnt. Denn der Antragsteller hat einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO). Das Oberverwaltungsgericht gelangt bei der in einem Eilverfahren gebotenen summarischen Überprüfung der Sach- und Rechtslage ebenso wie das Verwaltungsgericht zu dem Ergebnis, dass die Einbeziehung in den Datenabgleich nach § 36 i BremPolG Rechte des Antragstellers nicht verletzt.

1.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist nicht dadurch gegenstandslos geworden, dass die Antragsgegnerin die Personendaten des Antragstellers inzwischen, gestützt auf § 36 d Abs. 1 BremPolG, an das BKA übermittelt hat. Denn zum einen berührt diese Übermittlung nicht die datenschutzrechtliche Verantwortung der Antragsgegnerin. Gemäß § 12 Abs. 2 Bundeskriminalamtgesetz vom 07.07.1997, BGBl. I S. 1650, zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.01.2002, BGBl. I S. 361, hat die Antragsgegnerin im Rahmen des beim BKA eingerichteten polizeilichen Informationssystems für die Rechtmäßigkeit der Datenerhebung und -eingabe einzustehen. Zum anderen werden, soweit sich aus dem beim BKA durchgeführten Abgleich Erkenntnisse ergeben, diese an die Länder zur weiteren Veranlassung zurückgeleitet. Der Datenabgleich ist mithin noch nicht abgeschlossen.

2.

Gemäß § 36 i Abs. 1 S. 1 BremPolG darf der Polizeivollzugsdienst von öffentlichen und nichtöffentlichen Stellen die Übermittlung personenbezogener Daten von Personen, die bestimmte Prüfungsmerkmale erfüllen, zum Zwecke des Abgleichs mit anderen Datenbeständen verlangen, soweit dies zur Abwehr einer Gefahr für den Bestand über die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder zur Verhütung einer Straftat von erheblicher Bedeutung erforderlich ist. Die Vorschrift regelt die Voraussetzungen einer präventiv-polizeilichen Rasterfahndung. Entgegen der Ansicht des Antragstellers kann nicht angenommen werden, dass sie verfassungswidrig ist.

a)

Der Abgleich von Personendaten greift in den Schutzbereich des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ein, das auch die Befugnis des Einzelnen umfasst, selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Dieses Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist aber nicht schrankenlos gewährleistet. Grundsätzlich muss der Einzelne Einschränkungen, die im überwiegenden Allgemeininteresse liegen, hinnehmen. Beschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, aus der sich Voraussetzungen und der Umfang der Einschränkung klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht. Bei seiner Regelung hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, der Verfassungsrang besitzt. Schließlich hat er organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken (BVerfG, U. v. 15.12.1983, BVerfGE 65, S. 1 <44>).

b)

§ 36 i BremPolG genügt diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen:

(1) Die Vorschrift entspricht dem Gebot der Normenklarheit. Zweck und Voraussetzungen der präventiv-polizeilichen Rasterfahndung werden in ihr hinreichend präzise bestimmt. Der Datenabgleich darf einmal zum Schutz bestimmter ausdrücklich bezeichneter Rechtsgüter vorgenommen werden. Das Gesetz nennt insoweit den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, Leib, Leben oder Freiheit einer Person. Eingriffsvoraussetzung ist das Vorliegen einer Gefahr für diese Rechtsgüter. Der Gefahrbegriff wird in § 2 Nr. 3 a BremPolG definiert; danach muss eine konkrete Gefahr bestehen.

Darüber hinaus darf der Datenabgleich zur Verhütung einer Straftat von erheblicher Bedeutung vorgenommen werden. Die Maßnahme wird in diesem Fall zum Zweck der vorbeugenden Straftatenbekämpfung durchgeführt. Der Kreis der in Betracht kommenden Straftaten wird in § 2 Nr. 5 BremPolG näher bezeichnet. Eingriffsvoraussetzung ist, dass konkrete tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass künftig derartige Straftaten begangen werden (vgl. dazu VerfGH Sachsen, U. v. 14.05.1996, LVerfGE 4, 303 <392>).

(2) Die Vorschrift ist weiter mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar. Sie verstößt insbesondere nicht gegen das Übermaßgebot. Zwar darf nicht übersehen werden, dass zahlreiche unbeteiligte Personen von der Rasterfahndung betroffen werden können. Andererseits ist die mit der

Maßnahme verbundene Grundrechtsbeeinträchtigung regelmäßig vergleichsweise gering (VerfGH Sachsen, U. v. 14.05.1996, a.a.O., <394>; Schenke, DVBl. 1996, 1393 <1400>). Wenn der Gesetzgeber sich im Rahmen seiner Abwägung dafür entschieden hat, bei Vorliegen bestimmter, qualifizierter Voraussetzungen die präventiv-polizeiliche Rasterfahndung zuzulassen, kann das von Verfassungswegen grundsätzlich nicht beanstandet werden. Dabei mag im Eilverfahren dahinstehen, wie es zu bewerten ist, dass der Kreis der Straftaten, zu deren Verhütung eine Rasterfahndung durchgeführt werden kann, nach seiner Bedeutung durchaus heterogen ist (vgl. den Katalog des § 2 Nr. 5 BremPolG). Denn die Straftatbestände, die im vorliegenden Fall berührt sind, treffen in jedem Fall hochrangige Rechtsgüter.

Im übrigen gilt, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zusätzlich bei Anwendung der Ermächtigung zu beachten ist. Das bedeutet insbesondere, dass der konkrete Anlass der Rasterfahndung nicht außer Verhältnis zu der Zahl der von dem Grundrechtseingriff Betroffenen stehen darf.

(3) Schließlich hat der Gesetzgeber organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen getroffen, die der Gefahr entgegenwirken, dass es aus Anlass einer Rasterfahndung zu einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts kommt. Gemäß § 36 i Abs. 3 S. 1 BremPolG darf die Maßnahme nur durch die Behördenleitung mit Zustimmung des Senators für Inneres, Kultur und Sport angeordnet werden. Gemäß § 36 i Abs. 3 S. 2 BremPolG ist überdies der Landesbeauftragte für Datenschutz unverzüglich zu unterrichten. Dass es darüber hinaus von Verfassungs wegen geboten wäre, die Durchführung der Maßnahme von der vorherigen Zustimmung eines Richters abhängig zu machen, kann nicht angenommen werden. Richtervorbehalte durchbrechen den Grundsatz, dass der Richter die Exekutive erst nachträglich auf Anrufung kontrolliert. Das Grundgesetz sieht sie nur bei besonders schweren Grundrechtseingriffen vor (Art. 13 Abs. 2, 3 und 4 GG: Wohnungsdurchsuchung und technische Überwachung von Wohnungen; Art. 104 Abs. 2 GG: Freiheitsentziehung). Das Bremische Polizeigesetz hat Richtervorbehalte darüber hinaus für die Fälle der Datenerhebung mit besonderen Mitteln und Methoden geschaffen (§ 31 Abs. 4 BremPolG: polizeiliche Beobachtung; § 32 Abs. 2 BremPolG: langfristige Observation; § 33 Abs. 3 BremPolG: verdeckter Einsatz technischer Mittel; § 35 Abs. 4 BremPolG: Einsatz verdeckter Ermittler). Tragfähige Gesichtspunkte, aus denen sich eine Verpflichtung des Gesetzgebers ableiten ließe, die Rasterfahndung ebenfalls unter Richtervorbehalt zu stellen, sind nicht ersichtlich. Bereits die vergleichsweise geringe Eingriffstiefe spricht dagegen (so auch VerfGH Sachsen, U. v. 14.05.1996, a.a.O., <396>).

3.

Die von der Leitung der Polizeibehörde am 29.10.2001 angeordnete Rasterfahndung kann sich auf § 36 i BremPolG stützen. Die der Anordnung zugrundeliegende Annahme, die Rasterfahndung sei zur Abwehr einer konkreten Gefahr für Leib und Leben von Personen erforderlich, ist rechtlich nicht zu beanstanden.

a)

Eine konkrete Gefahr ist eine Sachlage, bei der im einzelnen Fall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit eintritt (§ 2 Nr. 3 a BremPolG). Dabei ist anerkannt, dass an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts um so geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer der zu erwartende Schaden und je ranghöher das Schutzgut ist (BVerwG, U. v. 06.09.1974, BVerwGE 47, 31 <40>; Denninger, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage, Abschnitt E, Rdnr. 42).

Im Zeitpunkt der Anordnung der Rasterfahndung war eine derartige Gefahr gegeben. Durch die am 11.09.2001 in den USA erfolgten Terroranschläge ist das Vorhandensein einer international operierenden, vernetzten Kriminalitätsstruktur sichtbar geworden. Die Täter wiesen einerseits ein hohes Maß an Professionalität, andererseits aber auch, wie die Bereitschaft zum kollektiven Selbstmord verdeutlicht, eine außerordentliche kriminelle Energie auf. Es musste ernsthaft damit gerechnet werden, dass dieses Netzwerk zu weiteren Terroranschlägen bereit und fähig war. Drei der Attentäter hatten vor dem Anschlag in Deutschland gelebt, so dass bei realistischer Betrachtung in Erwägung zu ziehen war, dass sich noch weitere Angehörige des Netzwerkes hier aufhielten. Verschiedene Obergerichte haben bei dieser

Sachlage sogar das Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr bejaht (OLG Düsseldorf, B. v. 08.02.2002, NVwZ 2002, 629; Kammergericht Berlin, B. v. 16.04.2002 - 1 W 89-98/02).

Unabhängig von der konkreten Gefahrenlage diene die Maßnahme darüber hinaus der Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung. Die für diese Tatbestandsalternative des § 36 i Abs. 1 BremPolG zu verlangende Voraussetzung, dass nämlich ein durch tatsächliche Anhaltspunkte belegter Anlass für ein polizeiliches Tätigwerden vorliegt, ist offenkundig erfüllt gewesen.

Die seit dem 11.09.2001 eingetretene Entwicklung führt nicht dazu, dass die Gefahrenprognose grundsätzlich korrigiert werden müßte. Zwar sind die Aktionsmöglichkeiten des kriminellen Netzwerks durch die seitdem weltweit ergriffenen Maßnahmen ersichtlich eingeschränkt worden. Dass das Netzwerk selbst beseitigt wäre, kann aber nicht mit ausreichender Sicherheit angenommen werden.

b)

Die Entscheidung der Antragsgegnerin, aufgrund der gegebenen Gefahrenlage eine Rasterfahndung durchzuführen, verletzt nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die Polizei nur solche Maßnahmen ergreift, die zur Gefahrenabwehr geeignet sind, dass sie von mehreren möglichen Mitteln das den Einzelnen am wenigsten beeinträchtigende auswählt und dass schließlich mit der Maßnahme nicht Nachteile verursacht werden, die zu dem erstrebten Zweck erkennbar außer Verhältnis stehen (vgl. § 3 BremPolG).

(1) Hinsichtlich der Eignung der Rasterfahndung sind bereits frühzeitig Bedenken erhoben worden (vgl. FAZ v. 02.10.2001, S. 4). Insoweit ist jedoch zu beachten, dass es im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung ausreicht, wenn eine Maßnahme zur Gefahrenabwehr beiträgt. Rechtlich ist nicht ein Optimum an Zweckerfüllung gefordert. Die Verantwortung für die Maßnahme trägt in vollem Umfang die Behörde, die auch für eine möglicherweise unzureichende Zweckerfüllung einzustehen hat. Lediglich wenn ihr jegliche Zwecktauglichkeit abzuspochen ist, muss die Maßnahme von Rechts wegen als ungeeignet angesehen werden.

Nach diesem Maßstab wird man die angeordnete Rasterfahndung nicht als zur Gefahrenabwehr ungeeignet ansehen können. Ziel der Maßnahme ist es, weitere in Deutschland sich aufhaltende sog. Schläfer zu identifizieren, um so der Durchführung weiterer Anschläge entgegenzuwirken. Dazu sind in allen Bundesländern Ausgangsdaten nach gleichen Kriterien erhoben worden (1. Alter 8 bis 40 Jahre; 2. männlich; 3. Student/ehemaliger Student; 4. Wohnung in Deutschland; 5. Religionszugehörigkeit Islam; 6. legaler Aufenthaltsstatus; 7. Herkunft aus einem der 27 aufgezählten Länder). Diese Grunddaten sollen beim BKA zusammengefasst werden. Parallel dazu sollen Datenbestände aus bestimmten, risikobehafteten oder risikosteigernden Einrichtungen beim BKA in sog. Abgleichsdateien zusammengeführt werden. Die aus dem Abgleich der Datenbestände gewonnen Erkenntnisse sollen gekennzeichnet und an die Länder zurückgeführt werden, die über anschließende Maßnahmen in eigener Zuständigkeit entscheiden (vgl. im einzelnen Antwort der Bundesregierung vom 18.02.2002 auf die kleine Anfrage der PDS, BT-Drs. 14/8257, S. 2). Diesem Konzept kann nicht von vornherein die Zwecktauglichkeit abgesprochen werden.

(2) Stehen der Behörde mehrere geeignete Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zur Verfügung, hat sie das am wenigsten beeinträchtigende Mittel zu wählen. § 36 i Abs. 1 S. 2 BremPolG läßt die Rasterfahndung in diesem Sinne ausdrücklich nur zu, wenn die Abwehr der Gefahr auf andere Weise weniger erfolgversprechend oder nicht möglich wäre.

Weniger einschneidende Maßnahmen mit gleicher Wirksamkeit sind nicht ersichtlich. Insbesondere ist nicht erkennbar, wie ein bundesweit erfolgreicher Datenabgleich durch mildere Mittel ersetzt werden könnte.

(3) Schließlich darf die Maßnahme keine Nachteile verursachen, die außer Verhältnis zu den mit ihr erzielten Vorteilen stehen. Insoweit darf nicht übersehen werden, dass der Antragsgegnerin im Rahmen der Rasterfahndung rund 100.000 Personendatensätze angeliefert wurden. Bis Ende Januar 2002 wurden insgesamt 589 Datensätze herausgefiltert und dem BKA übermittelt (vgl. 24. Jahresbericht des Bremischen Landesbeauftragten für Datenschutz vom 22.03.2002, Brem. Bürgerschaft Drs. 15/1106, S. 29). Man wird davon ausgehen können, dass diese Datensätze ganz überwiegend unbeteiligte Personen betreffen. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass der Grundrechtseingriff als solcher vergleichsweise gering ist, während der Anlass für die Maßnahme gefahrenabwehrrechtlich als sehr schwerwiegend eingestuft werden muss. Sobald der Zweck der Rasterfahndung erreicht ist, sind die Daten überdies gemäß § 36 i Abs. 4 BremPolG unverzüglich zu löschen. Unter diesen Umständen kann nicht angenommen werden, dass die Maßnahme den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt.

4.

Bei Anordnung einer Rasterfahndung nach § 36 i BremPolG ist nicht erforderlich, dass die anderen Datenbestände, mit denen der Abgleich durchgeführt werden soll, sogleich abschließend festgelegt werden. Das Gesetz gestattet es, dass nach Maßgabe der im Verlauf der Rasterfahndung gewonnenen Erkenntnisse ein Abgleich mit weiteren Dateien erfolgt. Das gilt im vorliegenden Fall insbesondere für den beim BKA erfolgenden Abgleich mit den Datenbeständen aus bestimmten, risikobehafteten oder risikosteigernden Einrichtungen. Bremen hat insoweit offenbar Daten über bei den Industrie- und Handelskammern erlangte Berechtigungen zum Führen von Gefahrguttransporten an das BKA geliefert (vgl. Anordnungen gegenüber den Industrie- und Handelskammern Bremen und Bremerhaven vom 06.11.2001 und 07.11.2001).

Der von einer Rasterfahndung Betroffene kann aber verlangen, dass sich in diesem Fall nachträglich rekonstruieren lässt, mit welchen weiteren Datenbeständen seine Personendaten abgeglichen worden sind und durch welche Behörde dies geschehen ist. Auch nach der Übermittlung der Daten an das BKA muss der weitere Weg, den diese Daten dort nehmen, jedenfalls im Nachhinein transparent gemacht werden können (zur Bedeutung des datenschutzrechtlichen Transparenzgebots vgl. BVerfG - 1. Kammer -, B. v. 25.04.2001, NordÖR 2001, S. 225). Die Daten müssen „unter Kontrolle“ bleiben. Die Antragsgegnerin trifft hierfür die datenschutzrechtliche Verantwortung (vgl. § 12 Abs. 2 BKA-Gesetz). Sobald dies ohne Gefährdung des Zwecks der Rasterfahndung möglich ist, hat der Betroffene insoweit einen Auskunftsanspruch (vgl. § 12 Abs. 4 BKA-Gesetz; § 19 BremDSG), der seinerseits Voraussetzung für die materiell-rechtliche Überprüfung des durchgeführten Datenabgleichs ist.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO; die Streitwertfestsetzung auf §§ 20 Abs. 3, 13 Abs. 1 GKG.

gez. Dreger

gez. Dr. Grundmann

gez. Alexy