

AKTENZEICHEN
1.4.8.010/005/086DATUM
4. September 2007

Ergänzende Stellungnahme des Landesbeauftragten für den Datenschutz zur Beratung des Innenausschusses des Landtages M-V am 3. September 2007 zur Thematik:

Weltwirtschaftsgipfel 2007 in Heiligendamm

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Abgeordnete,

ich bedanke mich recht herzlich für die Gelegenheit, heute noch einmal vor dem Innen-, Europa- und Rechtsausschuss die datenschutzrechtlichen Aspekte des G8-Gipfels vortragen zu können.

Ich bin insgesamt 3 Mal zu einem Informations- und Kontrollbesuch bei der BAO KAVALA mit meinen Mitarbeitern in Waldeck gewesen und zwar am 8. Mai 2007, am 1. Juni 2007 und am 20. Juni 2007. Die entsprechenden Kontrollberichte hatte ich Ihnen bereits mit Schreiben an den Vorsitzenden des Innenausschusses mit Datum vom 26. Juni 2007 zukommen lassen. Insofern gehe ich davon aus, dass die Berichte vollständig vorliegen.

Ich möchte die datenschutzrechtlichen Aspekte nach den folgenden Themenkomplexen zusammenfassen:

1. Polizeiliche Anhalte- und Sichtkontrollen

Gemäß § 27 a Abs. 1 Nr. 1 Sicherheits- und Ordnungsgesetz (SOG M-V) darf die Polizei im öffentlichen Verkehrsraum zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 49) Personen kurzfristig anhalten und mitgeführte Fahrzeuge, insbesondere deren Kofferräume und Ladeflächen, in Augenschein nehmen. Maßnahmen nach Satz 1 Nr. 1 werden durch den Behördenleiter angeordnet, soweit polizeiliche Lagekenntnisse dies rechtfertigen; die Anordnung ist in örtlicher und zeitlicher Hinsicht zu beschränken.

Die Einsatzbefehle Nr. 1 vom 27. März 2007 und Nr. 2 vom 18. Mai 2007, die die Anordnung nach § 27 a SOG M-V enthalten, sind uns von der BAO KAVALA übersandt worden. Die örtliche und zeitliche Beschränkung der Maßnahme ist dort enthalten. Auch gehe ich davon aus, dass nach dem polizeilichen Lagebild im Vorfeld und bei der Durchführung des G8-Gipfels hinreichende Erkenntnisse vorlagen, die Straftaten von erheblicher Bedeutung erwarten ließen. Zum Umfang der Maßnahme (es darf lediglich kurzfristig angehalten werden; die Kofferräume und Ladeflächen dürfen lediglich in **Augenschein** genommen werden) habe ich aufgrund der mir vorliegenden Petitionen den Eindruck, dass hier häufig die Grenzen des Zulässigen überschritten worden sind.

Meine Damen und Herren Abgeordnete, es ist Ihnen bekannt, dass unser Landesverfassungsgericht in seinem Urteil zur sogenannten Schleierfahndung ausdrücklich betont hat, dass bei Bürgern, die sich nichts haben zu

schulden kommen lassen, grundsätzlich nicht der Kofferraum durchsucht werden darf. In Folge des Urteils ist die Norm des § 27 a in das Sicherheits- und Ordnungsgesetz eingefügt worden. Nach mir vorliegenden Informationen sind Personen und Fahrzeuge häufig stundenlang und mehrmals täglich durchsucht worden. Dies geschah u. a. auch durch Polizeieinheiten anderer Bundesländer, denen offensichtlich die spezifischen Besonderheiten des hiesigen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes nicht immer geläufig waren.

2. Identitätsfeststellungen gemäß § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SOG M-V

Nach den uns von der BAO KAVALA übersandten Unterlagen gab es in der Einsatzphase III insgesamt 187 Objekte mit besonderen Schutzmaßnahmen i. S. d. § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SOG M-V.

Als Objekte werden hier eine Vielzahl von gefährdeten Orten aufgelistet, die reichen vom Amtsgericht Rostock über die Firma X GmbH, verschiedene Relaisstellenstandorte der WEMAG, ein Bauunternehmen bis hin zum 13 km langen Sicherheitszaun.

An all diesen 187 Orten und deren Umgebung mussten Personen damit rechnen, dass sie einer Identitätsfeststellung unterzogen werden. Jede Person – dies ist ein Grundsatz in unserem Rechtsstaat – muss sich darauf einstellen können, wann und unter welchen Voraussetzungen sie mit polizeilichen Maßnahmen rechnen muss. Dies sollten sie im Gesetz nachlesen können. Wenn jedoch mehr oder weniger der gesamte Norden unseres Landes mit „gefährdeten Orten“ belegt ist, ist es einer Person schier unmöglich, ihr Verhalten darauf einzustellen, dass sie nicht einer Identitätsfeststellung unterzogen wird.

Es gab, als der Sicherheitszaun errichtet wurde, viele „Schaulustige“, die sich den Zaun einfach nur ansehen wollten. Hier konnte man sich als normaler Bürger noch vorstellen, dass der Sicherheitszaun ein gefährdetes Objekt i. S. d. § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SOG M-V ist und man hier nach dem Personalausweis gefragt wird. Muss man aber auch damit rechnen, dass man – ohne dass weitere Anhaltspunkte hinzukommen – durchsucht wird? Die Frage muss bejaht werden.

Nach § 53 Abs. 1 Nr. 3 unseres Sicherheits- und Ordnungsgesetzes kann eine Person durchsucht werden, wenn eine Identitätsfeststellung aufgrund des § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, 2 oder 3 (gefährdeter Ort) zulässig ist. Der Sicherheitszaun, auch technische Sperre genannt, ist ein gefährdetes Objekt i. S. d. Vorschrift. Es findet demnach eine unmittelbare Koppelung der Vorschriften, die eine Identitätsfeststellung erlauben mit denen der Durchsuchung einer Person statt, ohne dass hinsichtlich der höheren Eingriffsintensität der Durchsuchung weitere rechtliche Hürden aufgestellt werden. Damit ist es für die Durchsuchung einer Person nicht erforderlich, beispielsweise festzustellen, dass Anhaltspunkte für eine Straftat vorliegen bzw. die Maßnahme zur Abwendung einer im einzelnen bevorstehenden Gefahr dient.

Als Datenschutzbeauftragter des Landes Mecklenburg-Vorpommern halte ich diese gesetzestechnische Koppelung für äußerst problematisch, da die Durchsuchung im Verhältnis zur Identitätsfeststellung einen tiefgehenden Eingriff in die Persönlichkeitssphäre und damit in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt. Die Maßnahmen können daher auch auf einfache Besucher und Spaziergänger angewandt werden, die sich an oder in der Nähe eines gefährdeten Objekts aufhalten. Angesichts der 187 gefährdeten Objekte, die nicht öffentlich bekannt oder in irgendeiner Weise gekennzeichnet waren, war es auch unbescholtenen Bürgern nicht möglich, sich Identitätsfeststellungen und Durchsuchungen zu entziehen.

Ich habe hierzu eine Petition von Personen vorliegen, die sich dieser oben geschilderten Maßnahmen und einer Durchsuchung ihres PKW unterziehen mussten, als sie den Zaun besichtigten. Die Petenten haben nach Auskunft der BAO KAVALA Widerspruch gegen die Maßnahmen eingelegt. In der Erwiderung der BAO

KAVALA hieß es zur Begründung, die Personen hätten sich angesichts der polizeilichen Maßnahmen aggressiv und unkooperativ gezeigt.

Im Ergebnis meiner Prüfung stelle ich fest:

1. Der im Polizeirecht geltende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen wird aufgrund der oben beschriebenen gesetzlichen Regelungen nicht ausreichend beachtet.
2. Eine Gesetzesänderung in diesem Bereich ist erforderlich und zwar dergestalt, dass weitere Eingriffsschwellen für eine Durchsuchung einer Person vorgesehen werden.

3. Automatisiertes Kennzeichenlesesystem (AKLS) nach § 43 a SOG M-V

Die BAO Kavala stützte den automatisierten KfZ-Kennzeichenabgleich auf § 43 a Abs. 2 SOG M-V, da ein Abgleich mit dem Fahndungsbestand (§ 43 a Abs.1 SOG M-V) aus technischen Gründen nicht in Betracht gekommen sei. Danach ist der Abgleich erhobener Kennzeichendaten mit anderen polizeilichen Dateien nur zulässig, soweit die Dateien zur Abwehr von im Einzelfall oder im Hinblick auf bestimmte Ereignisse allgemein bestehende Gefahren errichtet wurden und der Abgleich zur Abwehr einer solchen Gefahr erforderlich ist. Es wurde vorgetragen, dass mit den Dateien Auskunftsdatei „Störer“ (lokale Datei der BAO KAVALA), PB 07 (verdeckte polizeiliche Registrierung) und Gewalttäter-links (INPOL-Anwendung) abgeglichen worden sei. Das Ereignis, welches zu schützen war, war die Sicherheit der Durchführung des G8-Gipfels. Durch den Einsatz des AKLS sollte verhindert werden, dass Gewalttäter und Störer anreisen und den Gipfel stören. Ob der Datenabgleich gerade mit den vorgenannten Dateien auch erforderlich war, ist nach der Gesetzesbegründung (Landtagsdrucksache 4/2116 vom 22. Februar 2006, S. 39) stets im Zusammenhang mit dem Errichtungszweck der Datei zu sehen. Es mag sein, dass die Dateien grundsätzlich im Zusammenhang mit dem zu schützenden Ereignis zum Datenabgleich geeignet waren. Das wäre dann der Fall, wenn bestimmte Kriterien einschlägig sind; jedenfalls müssten in den Dateien auch Halterdaten enthalten sein, sonst würde der Abgleich nicht funktionieren. Aus datenschutzrechtlicher Sicht kann ich das jedoch nicht (mehr) beurteilen, da mir die einzelnen Datenbestände nicht zur Verfügung gestellt wurden. Die Daten aus der Auskunftsdatei „Störer“ waren zum Zeitpunkt unseres dritten Kontrollbesuches am 20. Juni 2007 bereits gelöscht. Die Datenbestände der Dateien PB 07 und Gewalttäter-links, mit denen abgeglichen worden sein soll, sind mir ebenfalls nicht bekannt. Mündlich wurde mir berichtet, dass die KfZ-Kennzeichen mit ca. 1.000 gespeicherten Daten abgeglichen worden seien. Dabei habe es bei den vier Trefferfällen keinen aus der Datei PB 07 gegeben. Die vier Trefferfälle wurden jedoch nicht als so gravierend eingestuft, dass sich bezüglich dieser Personen (Halter) weitere polizeiliche Maßnahmen hätten anschließen müssen.

Insgesamt stellt der Einsatz eines AKLS einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung i. S. d. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG dar. Eingriffe in dieses Grundrecht sind nur zulässig, wenn diese im überwiegenden Allgemeininteresse erfolgen und dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit und Normenbestimmtheit sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Insofern müsste der Einsatz bei der BAO KAVALA auch so dokumentiert sein, dass er sowohl aus polizeilicher Sicht als auch aus datenschutzrechtlicher Sicht gerade in Bezug auf seine Grundrechtsrelevanz überprüft werden kann. Dies war mir unter den gegebenen Voraussetzungen nicht möglich.

Bei dem AKLS handelt es sich um ein Datenverarbeitungsverfahren i. S. d. § 47 Abs. 2 SOG M-V i. V. m. § 18 Abs. 1 DSGVO. Somit ist hierfür eine Verfahrensbeschreibung zu erstellen. Inwieweit dieses Verfahren dabei auf Dateien zurückgreift, in denen bereits personenbezogene Daten gespeichert sind, ist dabei unerheblich.

Nach Abs. 1 ist dabei jede Daten verarbeitende Stelle zur Führung eines Verfahrensverzeichnisses, welches aus Beschreibungen für alle automatisierten und nicht-automatisierten Verfahren besteht, verpflichtet. Im § 18 Abs. 1 DSGVO ist festgelegt, welche Angaben das Verfahrensverzeichnis enthalten muss. Ebenso ist offen, ob dieses automatisierte Verfahren nach § 19 DSGVO auch freigegeben worden ist. Nach § 19 Abs. 1 DSGVO bedarf die Einrichtung oder wesentliche Änderung eines automatisierten Verfahrens zur Verarbeitung personenbezogener Daten der Freigabe durch den Leiter der Daten verarbeitenden Stelle oder eines dafür beauftragten Vertreters. Unter Datenverarbeitung fallen dabei alle Formen der Verarbeitung von Daten einschließlich der Erhebung und Nutzung. Die Freigabe hat schriftlich zu erfolgen. Die Freigabe ist Voraussetzung dafür, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten mit einem bestimmten Verfahren begonnen werden darf.

Zwischenzeitlich – am 25. Juli 2007 – hat mir die BAO KAVALA das Verfahrensverzeichnis und die datenschutzrechtliche Freigabeerklärung übersandt. Das Verfahrensverzeichnis datiert vom 18. Juli 2007, die Freigabeerklärung vom 23. Juli 2007. Mithin sind beide Dokumente erst mehr als einen Monat nach dem G8-Gipfel im Nachhinein angefertigt worden und verfehlen somit vollständig den Zweck, zu dem die Dokumente nach den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften erstellt werden müssen, wie ich vorstehend erläutert habe.

Darin ist eine eklatante Verletzung datenschutzrechtlicher Grundsätze festzustellen. Dies ist auch keineswegs eine datenschutzrechtliche Formalität. Da die Daten zwischenzeitlich gelöscht sind (die Löschung erfolgte offenbar schon vor dem Anlegen des Verfahrensverzeichnisses) wird jede datenschutzrechtliche Prüfung obsolet.

Nur der Vollständigkeit halber möchte ich darauf hinweisen, dass ich den Vertretern der BAO KAVALA ausdrücklich anlässlich unseres 3. Informations- und Kontrollbesuches gesagt hatte, dass ich mir den Einsatz des AKLS gern in der Einsatzphase vor Ort an den entsprechenden Autobahnabschnitten angesehen hätte. Dies wurde mir allerdings mit der Begründung verweigert, dass das in der heißen Einsatzphase nicht möglich sei. Dies hatte ich hingenommen im Hinblick darauf, dass das System zu einem späteren Zeitpunkt einer datenschutzrechtlichen Prüfung unterzogen werden kann. Das war dann wegen der zwischenzeitlich erfolgten Löschung jedoch nicht möglich.

4. Observationen

Die BAO KAVALA hat mir im Nachgang zu meinen Kontroll- und Informationsbesuchen die Anordnungen zu den 11 durchgeführten Observationen mit Datum vom 25. Juni 2007 übersandt. Ich darf an dieser Stelle kurz die Rechtslage schildern:

Gemäß § 33 Abs.1 Nr. 1 ist ein besonderes Mittel der Datenerhebung die planmäßig angelegte Beobachtung, die innerhalb einer Woche länger als 24 Stunden oder über den Zeitraum einer Woche hinaus vorgesehen ist oder tatsächlich durchgeführt wird (Observation). Gemäß Abs. 2 kann das Mittel der Observation nur angewandt werden, wenn Tatsachen die Annahme der Begehung von Straftaten von erheblicher Bedeutung rechtfertigen und die Aufklärung des Sachverhaltes zum Zwecke der Verhütung solcher Straftaten oder ihrer möglichen Verfolgung auf andere Weise nicht möglich ist.

In den vorliegenden Fällen wurde von der 2. Alternative in zeitlicher Hinsicht Gebrauch gemacht; d. h. die Observation dauerte länger als eine Woche. Es war immerhin in den vorliegenden Fällen eine Observationsdauer von ca. sechs bis sieben Wochen angeordnet worden. Wie intensiv die Personen tatsächlich observiert worden sind, lässt sich aus den Anordnungen nicht entnehmen und ist vom Gesetzestext her auch nicht genau definiert. Dies ist aus datenschutzrechtlicher Sicht ein großes Manko und

sollte bei der nächsten Novellierung auf jeden Fall zeitlich konkretisiert werden. Es ist aus rechtsstaatlichen Gründen nicht vermittelbar, warum hier keine zeitliche Obergrenze festgelegt wird.

Gleichzeitig wurde hinsichtlich der observierten Personen gemäß § 33 Abs. 1 Nr. 2 SOG M-V der verdeckte Einsatz technischer Mittel, insbesondere solcher zur Bild- und Tonüberwachung oder Bild- und Tonaufzeichnung angeordnet.

Zu den materiell-rechtlichen Voraussetzungen der Maßnahme der heimlichen Observation: Es müssen Tatsachen die Annahme der Begehung von Straftaten von erheblicher Bedeutung rechtfertigen und die Aufklärung des Sachverhaltes zum Zwecke der Verhütung solcher Straftaten oder ihrer möglichen Verfolgung darf auf andere Weise nicht möglich sein. Die Polizei darf jedoch nicht nur Daten über den vorgenannten Personenkreis erheben sondern auch über solche die „mit den vorgenannten Personen hierzu in Verbindung stehen“.

Bei den elf observierten Personen handelt es sich um solche, bei denen es Strafverfahren gegeben hat; dies reicht von Verfahren wegen Bildung einer terroristischen Vereinigung bis zu Hausfriedensbruch, Nötigung und Diebstahl. Jedoch endeten nicht alle Strafverfahren mit einer Verurteilung. Einige Verfahren sind aktuell noch anhängig. Teilweise sind die Personen auch in einschlägigen Dateien, wie „Straftäter linksmotiviert“ in INPOL erfasst.

Dann gibt es wiederum andere Personen, die zu den vorstehend genannten Personen in Verbindung stehen. Das sind z. B. Personen, die Attac-Mitglied sind und an verschiedenen Veranstaltungen wie Camp Inski, Bürgerveranstaltung Bad Doberan oder dem Treffen „Camp AG“ und Demonstrationen teilgenommen haben. Auch in einem solchen Fall lautet die in § 33 Abs. 1 Nr. 1 aufzustellende Prognoseentscheidung des Polizeiführers, dass die Annahme aufgestellt werden kann, dass sich eine Person X auf Grund der bisherigen Erkenntnisse und der Verbindung zu o. g. Personen an Straftaten von erheblicher Bedeutung gemäß § 49 beteiligen wird.

Besonders bei den sogenannten „Verbindungspersonen“ steht die Prognoseentscheidung sehr häufig auf äußerst wackeligen Füßen. Diese Personen haben sich in der Vergangenheit nicht strafbar gemacht, aber aufgrund ihrer Verbindungen zu Personen, gegen die Strafverfahren laufen oder gelaufen sind oder die in einschlägigen Dateien gespeichert sind, ebenfalls eine „negative Prognose“ bekommen und werden damit ebenfalls in den Kreis derjenigen Personen einbezogen, die einer Observation unterzogen werden.

Der Einsatz von heimlichen Ermittlungsmaßnahmen gerade bei „Verbindungspersonen“ (die Bezeichnung bezieht sich auf eine Verbindung zum Verdächtigen) oder auch „Kontakt- und Begleitpersonen“ genannt, ist aus Sicht der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder immer ein heikles Thema, weil hier häufig die Tatsachenbasis fehlt, die eine derart eingriffsintensive Maßnahme wie die Observation über mehrere Wochen und der gleichzeitige verdeckte Einsatz technischer Mittel, insbesondere solcher zur Bild- und Tonaufzeichnung, rechtfertigt.

Des Weiteren fehlt in den Anordnungen zur Observation eine Feststellung darüber, dass in den betreffenden Observationsfällen die Aufklärung des Sachverhaltes zum Zwecke der Verhütung solcher Straftaten oder ihrer möglichen Verfolgung auf andere Weise nicht möglich ist. Der Gesetzgeber sieht nämlich das Mittel der langfristigen Observation lediglich als „ultima ratio“ vor. Gerade angesichts polizeilicher Großereignisse mit einer langen „Vorlaufzeit“ wird man fordern müssen, dass die (schriftliche) Dokumentation die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen ausfüllt.

Schwerwiegende Bedenken bestehen insbesondere im Hinblick auf die fehlende rechtliche Nachprüfbarkeit dieser heimlichen Ermittlungsmaßnahmen sowohl für den Datenschutzbeauftragten als auch die Betroffenen selbst. Nach § 34 Abs. 6 SOG M-V ist die an sich rechtsstaatlich erforderliche Unterrichtung des Betroffenen (siehe Abs. 5 Satz 1) dann nicht geboten, wenn keine Aufzeichnungen mit personenbezogenen Daten erstellt oder sie unverzüglich nach Beendigung der Maßnahmen vernichtet worden sind. Die BAO KAVALA hatte uns anlässlich unserer Kontrolle am 20. Juni 2007 mitgeteilt, dass die Aufzeichnungen unverzüglich vernichtet worden seien, da sie für Strafverfolgungszwecke nicht mehr benötigt werden.

Den Personen, die im Vorfeld und während des Gipfels offenbar keine Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen haben (trotz gegenteiliger polizeilicher Prognose) – ansonsten hätten die Daten zu Zwecken der Strafverfolgung aufbewahrt werden müssen –, wird jede Möglichkeit **nachträglichen gerichtlichen Rechtsschutzes** genommen. Dies ist besonders gravierend, da sie für einen langen Zeitraum, ca. sechs bis sieben Wochen observiert wurden und sich dies hinsichtlich der tatsächlich observierten Stundenzahl nicht verifizieren lässt. Im Grunde genommen ist somit dieser Personenkreis, bei dem sich kein strafrechtliches Ermittlungsverfahren nach § 33 Abs. 6 Satz 2 SOG M-V anschließt, schlechter gestellt als derjenige, der eine Straftat von erheblicher Bedeutung während des Gipfels begeht, gefasst wird und dann im Zuge des Strafverfahrens durch Einbringung der Beweismittel von seiner Observation erfährt. Ich habe erhebliche Zweifel daran, dass das hier praktizierte Verfahren angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu verdeckt durchgeführten Ermittlungsmaßnahmen gerade im Bezug auf die Benachrichtigung Betroffener noch verfassungskonform ist.

Die Möglichkeiten der **datenschutzrechtlichen Überprüfung** derartiger Observationen sind ebenfalls im Gesetz völlig unzureichend geregelt. Hätte ich bei meinen Kontrollbesuchen bei der BAO KAVALA nicht ausdrücklich nach Observationsanordnungen gefragt, hätte ich nie davon erfahren. Da die personenbezogenen Unterlagen sofort vernichtet worden sind, wäre auch die eigentlich vorgesehene Unterrichtung des Datenschutzbeauftragten nach fünf Jahren, für den Fall, dass die Unterrichtung des Betroffenen fünf Jahre lang – aus Gründen des Schutzes von nicht offen oder verdeckt ermittelnden Polizeibeamten – nicht geschieht, gemäß Abs. 6 i. V. m. Abs. 5 nicht erfolgt.

Ich stelle daher fest, dass das in § 34 SOG M-V geregelte Verfahren beim Einsatz heimlicher Ermittlungsmethoden rechtsstaatlichen Anforderungen nicht genügt und sehe daher auch hier dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

MIT FREUNDLICHEN GRÜSSEN

KARSTEN NEUMANN