

Entscheidung

Beschluß des Verwaltungsgerichts Hannover vom 8. Juni 1984

[Rechtswidrigkeit einer polizeilichen Punker-Kartei]*

Beschluß

in der Verwaltungsrechtssache

1. des Herrn [...]

2. der Frau [...], Kläger,

Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte B. und F.-E. Klawitter, Schoenian, Falkenstr. 30, 3000 Hannover 91,

gegen

die Polizeidirektion Hannover [...], Beklagte,

wegen Vernichtung der »Punker-Kartei«.

Das Verwaltungsgericht Hannover – 10. Kammer Hannover – hat am 8. Juni 1984 beschlossen:

Das Verfahren wird eingestellt.

Die Verfahrenskosten tragen die Kläger und die Beklagte jeweils zur Hälfte.

Gründe

I. In der zweiten Hälfte des Jahres 1982 richtete die Beklagte eine Spezialkartei zur Erfassung von polizeilich auffällig gewordenen Personen ein, die aufgrund ihres Aussehens den sogenannten »Punkern« zugeordnet werden konnten. Das Bekanntwerden dieser Kartei fand Beachtung in der Öffentlichkeit und insbesondere der Presse und führte auch zu einer Landtagsanfrage von mehreren Abgeordneten der SPD-Fraktion an den niedersächsischen Minister des Innern (vgl. Pressemitteilung Nr. 189/82 vom 20. 12. 1982 bei den Vorgängen des Widerspruchsverfahrens).

Unter dem 1. 12. 1982 erließ die Beklagte eine »Errichtungsanordnung« (Bl. 86 ff. d. A.) für diese Kartei, in der es unter anderem heißt:

- »1. *Zweck der Datei:* Sammlung von Erkenntnissen über Personen,
- um bei strafrechtlichen Ermittlungen die Aufklärung des Sachverhalts zu unterstützen und die Feststellung von Verdächtigen zu fördern,
 - um Hinweise zur Gefahrenabwehr zu erlangen,
 - um bei der Personenidentifizierung zu helfen,
- sofern diese Personen außerdem erkennbar den »Punks« zugeordnet werden können.

* Zu den Rechtsproblemen dieser Entscheidung vgl. Christoph Lehmann, Das Spurendokumentationssystem der Polizei, KJ 1983, S. 292–300; Ulrich Mückenberger, Datenschutz als Verfassungsgebot, KJ 1984, S. 1–24.

...

4. *Betroffener Personenkreis*: Aufnahme in die Kartei finden Daten von Personen nach Ziff. 2.2.1., 2.2.2., 2.2.4., 2.2.5., 2.2.6., 2.2.7., 2.2.8., 2.2.10., 2.2.11. des RdErl. MI – 24.2 – 0220/02 – vom 22. 6. 1981, veröffentlicht, im NdsMBL. Nr. 32/1981, S. 666, soweit diese Personen außerdem erkennbar den »Punks« zugeordnet werden können.«

Als abfrageberechtigte Stellen (Nr. 9 der Errichtungsanordnung) sind »alle Polizeidienststellen im Zuständigkeitsbereich« genannt, ferner ist in Nr. 17.1 eine Überprüfung und ggf. Aussonderung von Daten »alle zwei Jahre« vorgesehen. Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Errichtungsanordnung verwiesen. Die Kläger sind jeweils mit Namen, Geburtstag, Wohnort und einem Verweis auf die zugehörige Kriminalakte in der erwähnten Kartei erfaßt, als »Erkenntnisse« sind aufgeführt:

- für den Kläger zu 1): '79 Sachbeschädigung
'80 Sachbeschädigung
'81 Diebstahl
'81 Störung Laienpredigt MP Albrecht,
für die Klägerin zu 2): '81 Diebstahl
'81 Störung Laienpredigt MP Albrecht;

wegen der Einzelheiten wird auf die Karteikarten (Bl. 97, 98 d. A.) verwiesen.

Die Kläger baten die Beklagte am 3. 12. 1982 um Mitteilung, ob sie in der Kartei erfaßt seien, und beantragten zugleich die Vernichtung der Punker-Kartei, hilfsweise ihre Löschung aus der Kartei. Die Beklagte erteilte mit Schreiben vom 22. 12. 1982 die gewünschten Auskünfte und lehnte die gestellten Anträge ab.

Hiergegen erhoben die Kläger am 19. 1. 1983 Widerspruch, den die Bezirksregierung Hannover mit Bescheid vom 16. 3. 1983 zurückwies. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Kartei diene der polizeilichen Aufgabenerfüllung. Die Beschränkung auf einen bestimmten Personenkreis diene der leichteren Nutzbarkeit der Datensammlung, bezwecke aber nicht die Benachteiligung der Punker als Gruppe.

Die Kläger haben am 11. 4. 1983 Klage erhoben. Sie haben vorgetragen, die Kartei verletze sie in ihren Grundrechten aus Art. 3 Abs. 3, 2 Abs. 1 und 1 Abs. 1 GG, weil die Datenerfassung an sozialen Kriterien, nämlich an der Zugehörigkeit zu einer Minderheit, anknüpfe. Eine Rechtsgrundlage für die Kartei sei nicht vorhanden.

Die Beklagte hat vorgetragen, sie könne die Kriminalakten für die Kläger, auf die die Kartei verweise, nicht vorlegen, weil diese ihrem Wesen nach geheimgehalten werden müßten, ein Auskunftsrecht stehe den Klägern insoweit nicht zu. Im übrigen habe sie die Punker-Kartei vernichtet, weil sich die Punk-Szene eher rückläufig entwickelt habe, so daß polizeispezifische Überlegungen ihre Weiterführung erübrigten hätten.

Daraufhin haben die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt; sie beantragen jeweils, der Gegenseite die Kosten aufzuerlegen. [. . .]

II. Die Beteiligten haben den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt. [. . .]

Aufgrund dieser Erklärungen ist das Verfahren entsprechend § 92 Abs. 2 VwGO durch Beschluß einzustellen. Zugleich ist gemäß § 161 Abs. 2 VwGO über die Verfahrenskosten nach billigem Ermessen zu entscheiden, wobei der bisherige Sach- und Streitstand zu berücksichtigen ist.

Billigem Ermessen entspricht es vorliegend, der Kostenentscheidung die voraussichtlichen Erfolgsaussichten der Beteiligten zum Zeitpunkt des erledigenden Ereignis-

nisses zugrunde zu legen. Dies führt zur ausgesprochenen Kostenteilung, weil die Kläger mit ihrem Hauptantrag unterlegen wären, mit dem gleichgewichtig zu veranschlagenden Hilfsantrag hingegen obsiegt hätten.

Der Hauptantrag war unzulässig, weil den Klägern insoweit die Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) gefehlt hat. Die Kläger haben nicht geltend gemacht, durch die Existenz der Punker-Kartei als solcher bereits in eigenen Rechten verletzt zu sein. Hierfür wäre eine gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit der Kläger in Individualrechten zu fordern (vgl. Kopp, 6. Aufl., Anm. 42a zu § 42 VwGO). Das Bestreben, bereits die bloße Möglichkeit einer späteren karteimäßigen Erfassung bekämpfen zu wollen, könnte zulässigerweise allenfalls in Form einer vorbeugenden Unterlassungsklage verfolgt werden; auch insofern würde aber eine Klagebefugnis für die Beseitigung oder Nichtaufnahme von Daten unbeteiligter Dritter zu verneinen sein. Etwas anderes folgt auch nicht aus den Grundrechtsbestimmungen der Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG, aus denen das Bundesverfassungsgericht ein Grundrecht auf »informationelle Selbstbestimmung« abgeleitet hat (BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. – Bundesanzeiger Nr. 241a v. 24. 12. 1983 = DÖV 1984, 156 ff. – auszugsweise). Dadurch wird zwar dem Rechtsschutz gegen herkömmliche Eingriffe im Bereich der Datenverarbeitung ein ergänzender Rechtsschutz bereits gegen die datenmäßige Erfassung vorgelagert, indem bereits der datenmäßigen Erfassung ihrerseits Eingriffsqualität zuerkannt wird. Dieser auf einen Gefährdungssachverhalt ausgedehnte, gleichsam »vorbeugende« Rechtsschutz läßt sich aber nicht noch weiter auf bloße Möglichkeiten karteimäßiger Erfassung ausdehnen, denen deshalb eine »unmittelbare und gegenwärtige« Rechtsbeeinträchtigung abgesprochen werden muß.

Die Kläger können sich insoweit lediglich auf ein allgemeines öffentliches Interesse an der Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns oder auf rechtliche Interessen von ihnen nicht ordnungsgemäß vertretener Gruppenmitglieder berufen; hiermit kann aber die notwendige individuelle Rechtsverletzung nicht begründet werden.

Der Hilfsantrag der Kläger hätte hingegen zum Zeitpunkt des erledigenden Ereignisses Erfolg haben müssen; insofern war die Klage zulässig und begründet.

Für die Klage auf Vernichtung erkennungsdienstlicher Unterlagen – und dazu gehört im weiteren Sinne auch die Eintragung der Kläger in die Punker-Kartei – ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben, weil die Aufbewahrung dieser Unterlagen in erster Linie ordnungsrechtlichen – also präventiven – Zwecken, nicht aber Zwecken der Strafverfolgung dient (vgl. BVerwG, Urt. v. 19. 10. 1982 – BVerwG 1 C 29.79 – DÖV 1983, 378 ff., Kopp, Rdnr. 7 zu § 179 VwGO; ebenso auch BayVGh, Urt. vom 27. 9. 1983 – Nr. 21 B 82 A. 2261 – BayVBl. 1984, 272 ff.).

Einschlägige Klageart ist die Verpflichtungsklage, weil die Entscheidung über die weitere Aufbewahrung und/oder die Vernichtung von Unterlagen durch Verwaltungsakt erfolgt (vgl. BayVGh a. a. O. und VG Hannover, GB v. 6. 4. 1981 – 6 VG A 430/80 m. w. Nw.).

Die nach Durchführung des erforderlichen Vorverfahrens fristgerecht erhobene Klage wäre auch begründet gewesen, weil den Klägern ein Anspruch auf Löschung ihrer dateimäßigen Erfassung zugestanden hätte.

Ein solcher Anspruch läßt sich zwar nicht aus § 14 Abs. 3 des niedersächsischen Datenschutzgesetzes (NDsG) herleiten, weil die von der Beklagten gespeicherten Daten weder automatisch verarbeitet noch an Dritte übermittelt werden sollten (vgl. Nr. 9 ff. der Errichtungsanordnung), so daß § 1 Abs. 2 Satz 2 NDsG als Ausnahme für den Anwendungsbereich des Gesetzes eingreift.

Anspruchsgrundlage ist vielmehr der allgemein anerkannte Folgenbeseitigungsanspruch, der auf Beseitigung der Folgen rechtswidrigen hoheitlichen Handelns

gerichtet ist (vgl. BayVGH a. a. O., S. 274). Die Voraussetzungen sind erfüllt, weil die Errichtungsanordnung für die Punker-Kartei in der vorgelegten Fassung einer (eingeschränkten) gerichtlichen Kontrolle am Maßstab des § 114 VwGO nicht standhält.

Als Rechtsgrundlage für die Einrichtung der Kartei kann auf § 9 Abs. 1 NDSG allein nicht zurückgegriffen werden, weil diese Bestimmung eine Befugnis für die speichernde Stelle nicht einräumt, sondern voraussetzt (zutreffend BayVGH a. a. O., S. 275 m. w. Nw.). Als Rechtsgrundlage kommen daher nur die allgemeinen polizeirechtlichen Bestimmungen in Betracht, insbesondere §§ 11 und 13 Abs. 1 Nr. 2 ndsSOG. § 13 Abs. 1 Nr. 2 ndsSOG scheidet dabei aus, weil diese Norm ihrem Inhalt nach lediglich die Anordnung und Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen sowie – in Verbindung mit § 13 Abs. 2 ndsSOG – die Aufbewahrung der Unterlagen regelt, nicht aber auch die hier allein fragliche Aufschlüsselung der entsprechenden Unterlagen durch eine Handkartei. Die größere Eingriffsintensität für den Betroffenen gerade aus seiner karteimäßigen Erfassung – und der damit verbundenen erheblich größeren Wahrscheinlichkeit wiederkehrender Ermittlungsmaßnahmen bei einschlägigen Vorfällen – erfordert aber eine präzise Regelung mit Rechtsnormqualität; dies folgt nach den Erkenntnissen des Bundesverfassungsgerichts – nach Anerkennung des Grundrechts auf »informationelle Selbstbestimmung« – aus dem Prinzip des Vorbehalts des Gesetzes (vgl. BVerfG BAnz 1983 a. a. O., S. 19 ff.). Eine Verwaltungsvorschrift – wie der RdErl. ndsMI vom 22. 6. 1981 – GültL 35/57 – ndsMBL 1981, 666 ff. – reicht hierfür mangels Rechtsnormqualität nicht aus.

Rechtsgrundlage kann daher nur die allgemeine polizeiliche Befugnisnorm des § 11 ndsSOG sein, die mangels näherer Einschränkungen hinsichtlich der erlaubten polizeilichen Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren auch die Führung von polizeilichen Karteien erlaubt. Allerdings erstreckt sich diese Befugnis nur auf die Bekämpfung konkreter Gefahren, wie § 2 Nr. 1a) ndsSOG klarstellt.

Als abzuwehrende konkrete Gefahr könnte vorliegend – ausgehend von dem mitgeteilten Inhalt der Kriminalakten der Kläger und der Reichweite der Errichtungsanordnung – nur diejenige der Begehung weiterer vergleichsweise geringfügiger Straftaten angesehen werden. Insofern bestehen aber Zweifel, ob die Kartei tatsächlich dieser Zielsetzung dienen sollte, weil die Beklagte andere Täter von Bagatelldelikten als die Punker gerade nicht karteimäßig zu erfassen beabsichtigte. Sowohl die in Presseveröffentlichungen mitgeteilten Äußerungen von Repräsentanten der Beklagten wie auch die von der Beklagten gegebene Begründung für die Vernichtung der Kartei lassen eher den Schluß auf weitergehende, teilweise sozialwissenschaftliche Zielsetzungen zu sowie auf die Erwartung, aus der Punk-Szene könnten sich weiterreichende Gefahren für die öffentliche Sicherheit ergeben. Hierbei handelt es sich jedoch um Zwecksetzungen, die allenfalls dem Begriff der »abstrakten Gefahr« (§ 2 Nr. 2 ndsSOG) zugeordnet werden können und die weder von § 11 noch von § 13 Abs. 1 Nr. 2 ndsSOG umfaßt werden – selbst wenn man letztere Bestimmung als Rechtsgrundlage für geeignet halten würde (mißverständlich daher insoweit die bei Saipa, 1982, RdNr. 4 zu § 13 SOG mitgeteilte Gesetzesbegründung, die eine Ausdehnung von § 13 Abs. 1 Nr. 2 SOG auf abstrakte Gefahren für möglich zu halten scheint; dies ist mit den einzelfallbezogenen Tatbestandsmerkmalen der Vorschrift schwerlich vereinbar).

Im übrigen begegnet die Errichtungsanordnung Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit (§ 4 Abs. 2 ndsSOG). Die generelle karteimäßige Erfassung von Bagatelldeliktsträtern dürfte nämlich im Hinblick auf den erforderlichen Aufwand bei der Datenaufbereitung in keinem Verhältnis zu dem erreichbaren Nutzen stehen,

der mit der Größe des betroffenen Personenkreises abnimmt. So hat die Beklagte eine allgemeine Erfassung von Bagatelldtätern auch nicht ernsthaft in Erwägung gezogen. Dieser Einwand der Unverhältnismäßigkeit gegenüber der Erfassung aller Bagatelldäter muß aber auch für die Untergruppe der Punkter gelten, da die Beklagte besondere Gefahrenmomente gerade für diese soziale Gruppe weder vorgetragen noch mit überprüfbaren Tatsachen belegt hat. Die Karteibeseitigung spricht dafür, daß solche spezifischen Gefahrenmomente auch nicht existieren.

Es kommt hinzu, daß das Differenzierungsmerkmal »Punker«, das erst eingestandenmaßen zur Nutzbarkeit einer Bagatelldäterkartei führt, nicht als ordnungsrechtliches Kriterium angesehen werden kann, es handelt sich dabei vielmehr um eine Bezeichnung einer sozialen Gruppenzugehörigkeit. Dieses Differenzierungsmerkmal ist im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG rechtswidrig, weil es dafür keine ordnungsrechtliche Begründung gibt. Wie sich aus § 114 VwGO und § 40 VwVfG ergibt, muß das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung ausgeübt werden. Die Verwendung anderer als ordnungsrechtlicher Zwecksetzungen im Bereich polizeirechtlicher Ermächtigungen ist daher im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG willkürlich, weil sie nicht auf einem sachlichen – vor Art. 3 I GG anerkannten – Grund beruht.

Die Beklagte kann sich auch nicht darauf berufen, die Erfassung von Punktern sei nicht als Zweck der Karteierrichtung anzusehen, weil die Errichtungsanordnung die Auswahl unter den zu erfassenden Tätern allein unter dem Merkmal der Gruppenzugehörigkeit trifft.

Die Errichtungsanordnung begegnet darüber hinaus Bedenken, weil der betroffene Personenkreis über denjenigen möglicher Straftäter hinausgeht. Die Bezugnahme in Nr. 4 der Errichtungsanordnung auf entsprechende Nummern der KpS-Richtlinien (Anlage zum Erlaß des ndsMI vom 22. 6. 1981 – ndsMBl. 1981, 667 ff.) ohne Nennung der einschränkenden Nr. 2.1 KpS-Richtlinien erweckt den Eindruck, als dürften auch gefährdete Personen, Anzeigeerstanter, Hinweisgeber, Zeugen und Geschädigte (Nr. 2.2.10) sowie sämtliche erkennungsdienstlich behandelten Personen (Nr. 2.2.4) ohne Rücksicht auf die Rechtmäßigkeit der Maßnahme gespeichert werden. Auch enthält die Errichtungsanordnung keine organisatorischen Vorkehrungen für die Löschung von Personen, bei denen sich in einem staatsanwaltschaftlichen oder gerichtlichen Verfahren die Unschuld herausgestellt hat. Nr. 17.1. der Errichtungsanordnung reicht hierfür nicht aus, weil nicht sichergestellt zu sein scheint, daß die Beklagte vom Ausgang von abgegebenen Ermittlungsverfahren überhaupt Kenntnis erhält. Jedenfalls hat sie eine entsprechende gerichtliche Anfrage vom 28. 2. 1984, ob die entsprechenden Anregungen des nds. Datenschutzbeauftragten in eine Änderung der Errichtungsanordnung umgesetzt worden sei, nicht beantwortet. Es kann daher für die Entscheidung in diesem Verfahren nicht davon ausgegangen werden, daß die Anregungen des nds. Datenschutzbeauftragten (IV. Tätigkeitsbericht für die Zeit vom 1. 1. bis 31. 12. 1982) in der dort auf Seite 35 angekündigten Weise berücksichtigt worden sind.

Schließlich müßten die Verfahrenskosten hinsichtlich des Hilfsantrages auch deshalb der Beklagten auferlegt werden, weil sie schuldhaft eine Überprüfung zu der Frage verhindert hat, ob die Kläger überhaupt zu Recht in die Kartei aufgenommen worden sind – die Rechtmäßigkeit der Errichtungsanordnung einmal unterstellt. Hierzu hätte die Kammer Einsicht in die Kriminalakten der Beklagten nehmen müssen, um zu prüfen, ob die Annahme von konkreten Gefahren in den Personen der Kläger nach Art der ermittelten Sachverhalte begründet war. Die vorgelegten Karteikarten lassen hierüber keine Rückschlüsse zu, sie lassen hinsichtlich der »Störung einer Laienpredigt« sogar eher daran zweifeln, ob und in welchem begründeten Ausmaß

selbst nach der Errichtungsordnung eine Aufnahme des entsprechenden Sachverhalts zulässig gewesen wäre.

343

Dem braucht jedoch nicht weiter nachgegangen zu werden, weil die Nichtvorlage der Kriminalakten nach dem Rechtsgedanken des § 444 ZPO (vgl. § 173 VwGO) dazu führt, daß eine konkrete Gefahr seitens der Kläger nicht festgestellt werden kann. Die Beklagte konnte die Kriminalakten auch nicht zu Recht zurückhalten. Auf § 99 Abs. 1 VwGO kann sie sich schon mangels ihrer Zuständigkeit für die Aktenverweigerung nicht berufen; eine entsprechende Erklärung der obersten Aufsichtsbehörde hat sie hingegen nicht vorgelegt.

Es ist für die Kammer wegen § 147 Abs. 1, 4 und 6 StPO auch nicht offenkundig, daß Kriminalakten – insbesondere solche, die abgeschlossene Ermittlungsverfahren betreffen – in jedem Falle ihrem Wesen nach geheimhaltungsbedürftig wären.

Die Beklagte kann insoweit auch nicht auf den Ausschluß des Auskunftsanspruches in § 13 Abs. 2 iVm § 12 Abs. 2 Nr. 1 NDSG verweisen, weil diese Bestimmung schon aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht zu einer Abänderung oder gar Einschränkung der Aktenvorlagepflicht nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO führen könnte. [...].

[Az: 10 VG A 56/83]

gez. Köhler

gez. Dr. Herrmann

gez. Hederich

**Ihre gesamten Buch- und Zeitschriftenwünsche
erfüllen wir prompt und zuverlässig**



**Brunswiker
Universitäts-
Buchhandlung**

Recht & Wirtschaft
Olshausenstraße 1
2300 Kiel 1

Telefon (0431) 8 74 34