

Entscheidung

Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 17. 7. 1984

[Umfassender Auskunftsanspruch gegenüber Kriminalbehörden]

URTEIL

Im Namen des Volkes

In dem Verwaltungsstreitverfahren
des Rechtsanwaltes (Kläger)

gegen das Land Hessen, vertreten durch den Direktor des Hessischen Landeskriminalamtes, Hölderlinstraße 5, 6200 Wiesbaden (Beklagte)
wegen Auskunftsersuchen

hat die IV. Kammer des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main durch
VG-Präsident Dr. Neumeyer als Vorsitzenden,

Richter am VG von Roetteken,

Richter am VG Dr. Graulich,

ehrenamtl. Richter Ingenieur Rupieper,

ehrenamtl. Richter Techn. Angest. Saueressig,

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 17. 7. 1984 für Recht erkannt:

Das beklagte Land wird unter Aufhebung der Bescheide des Hessischen Landeskriminalamtes vom 3. 3. und 24. 9. 1982 verpflichtet, dem Kläger Auskunft über die beim Hessischen Landeskriminalamt aufbewahrten oder gespeicherten personenbezogenen Daten sowie über deren Quellen und weitere Empfänger zu erteilen. Bezüglich der Quellen gilt dies nicht hinsichtlich der Art und Weise der Datenerhebung in einem Strafermittlungsverfahren. Bezüglich der Empfänger gilt die in Satz 1 ausgesprochene Verpflichtung nicht hinsichtlich der Weitergabe von Daten im Rahmen eines Strafermittlungsverfahrens an Strafverfolgungsbehörden.

Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens hat das beklagte Land zu tragen. [...]

Tatbestand

Der Kläger begehrt vom beklagten Land, hier dem Hessischen Landeskriminalamt, Auskunft darüber, ob und wenn ja welche Daten zu seiner Person in den kriminalpolizeilichen Sammlungen enthalten sind, ferner die Angabe der Quellen und der bisherigen Adressaten der über ihn gespeicherten Daten. Der Kläger machte dieses Auskunftsbegehren geltend im Anschluß an einen öffentlichen Appell der Humanistischen Union, nach Erlaß der Richtlinien des Hessischen Ministers des Innern für die Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen Auskunft über die nach diesen Richtlinien gespeicherten personenbezogenen Daten zu verlangen.

Einen entsprechenden Antrag reichte der Kläger am 31. 12. 1981 beim Hessischen Landeskriminalamt ein. Gleichlautende Anträge reichten ferner die Rechtsanwälte B, C, D und E sowie Frau A beim Landeskriminalamt ein.

Der Kläger hatte 1981 zusammen mit Rechtsanwalt B Frau A vor dem Oberlandesgericht in Frankfurt am Main verteidigt. Frau A war wegen der Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung in Tateinheit mit dem Versuch eines Sprengstoffanschlages auf eine Frankenthaler Firma, der versuchten schweren Brandstiftung und gemeinschädlicher Sachbeschädigung in bezug auf das Heidelberger Schloß sowie der Verabredung eines Verbrechens und der Vorbereitung eines Sprengstoffanschlages auf das argentinische Konsulat in München angeklagt. Während dieses Strafverfahrens unterlag der Kläger den Beschränkungen der besonderen Häftlingsüberwachung und versuchte damals vergeblich, unter tatkräftiger Unterstützung der Anwaltskammer, die Behörden zur Preisgabe der Rechtsgrundlage für diese Überwachung zu bewegen und in Erfahrung zu bringen, welche Daten an welcher Stelle über ihn gesammelt worden seien. Das Oberlandesgericht sprach Frau A frei. Aus den Urteilsgründen ergibt sich, daß der Freispruch darauf gestützt wurde, daß der Senat trotz erheblicher Verdachtsmomente letzte Zweifel nicht ausräumen konnte.

Frau A wurde zwischenzeitlich auf ihren Auskunftsantrag hin mitgeteilt, daß über sie beim Hessischen Landeskriminalamt personenbezogene Daten gespeichert seien.

Die übrigen Auskunftsanträge lehnte das Landeskriminalamt ab. [. .]

Mit Bescheid vom 24. 9. 1982 wies das Hessische Landeskriminalamt den Widerspruch des Klägers zurück. [. .] Die Abwägung zwischen dem privaten Interesse des Klägers und dem öffentlichen Interesse führe nämlich zur Ablehnung des Antrages. [. .] So solle § 18 Abs. 2 HDSG Nachteile für das öffentliche Wohl vermeiden, die sich insbesondere daraus ergeben könnten, daß die einschlägigen Behörden gezwungen wären, Personen Auskünfte zu geben, die als Träger verfassungsfeindlicher Bestrebungen überwacht werden. So bedienten sich Terroristen nach polizeilichen Erkenntnissen gelegentlich zur unauffälligen Vorbereitung von Straftaten des »legalen« Umfeldes. Der Einsatz von Personen, die die Polizei bei eventuellen Überprüfungen nicht mit terroristischen Aktivitäten in Verbindung bringen könne, verhindere ein vorzeitiges Aufdecken geplanter Anschläge. Es bestehe folglich in terroristischen Kreisen ein erhebliches Interesse daran, festzustellen, ob beziehungsweise aus welchen Gründen die in Frage kommenden Personen der Polizei bereits bekannt seien. Deshalb könne auch unter Geltung der genannten Richtlinien zumindest dann grundsätzlich keine Auskunft erteilt werden, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorlägen, daß der Informationsstand der Polizei ausgeforscht werden solle. In diesem Falle könnten auch keine Negativauskünfte erteilt werden, weil daraus Rückschlüsse auf Daten der übrigen Antragsteller gezogen werden könnten. Zur Klarstellung sei ausdrücklich betont, daß nicht behauptet werden solle, der Kläger gehöre zum »legalen« Umfeld der Terroristen oder beabsichtige gar, an der Vorbereitung von Straftaten teilzunehmen. Die Umstände der von ihm initiierten Aktion deuteten jedoch objektiv in diese Richtung. [. .]

Mit der am 15. 10. 1982 erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Begehren auf Auskunftserteilung weiter. [. .]

Der Kläger beantragt,

das beklagte Land zu verpflichten, dem Kläger unter Aufhebung der Bescheide des Hessischen Landeskriminalamtes vom 3. 3. 1982 und 24. 9. 1982 Auskunft über die beim Hessischen Landeskriminalamt gespeicherten personenbezogenen Daten sowie über deren Quellen und weiteren Empfänger zu erteilen.

Das beklagte Land beantragt,
die Klage abzuweisen.

Es trägt vor, im vorliegenden Falle sei das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung höher bewertet worden, da einerseits ein über den Regelfall hinausgehendes persönliches Interesse des Klägers an der Auskunft nicht erkennbar gewesen sei, andererseits aber Anlaß zu der Annahme bestehe, daß durch koordinierte Anfragen herausgefunden werden solle, welcher der Antragsteller von der Polizei der Terroristenszene zugeordnet werden könne. [...]

Entscheidungsgründe:

[...]

Die Klage hat Erfolg. Die Weigerung des Beklagten zur Erteilung der begehrten Auskunft ist rechtswidrig, da dem Kläger ein Anspruch auf die begehrte Auskunftserteilung in nahezu vollständigem Umfang zusteht (§ 113 Abs. 4 Satz 1 VwGO); denn das Ermessen des Beklagten, über das klägerische Auskunftsbegehren zu entscheiden, verdichtet sich hier zur Auskunftspflicht.

Die Berechtigung des Klägers, vom Beklagten Auskunft über die bei ihm gespeicherten personenbezogenen Daten des Klägers, dessen Quellen und weitere Empfänger verlangen zu können, ergibt sich aus seinem Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 HV, Art. 3 HV jeweils in Verbindung mit der Rechtsweggarantie in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, Art. 2 Abs. 3 HV, ferner aus dem Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Rechtsweggarantie nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG sowie aus dem Anspruch des Klägers nach Art. 2 Abs. 2 HV, von Eingriffen ohne gesetzliche Grundlage verschont zu bleiben. Die Verpflichtung des Beklagten, durch das Landeskriminalamt die begehrte Auskunft zu erteilen, folgt aus § 70 Abs. 1 HSOG i. d. F. vom 26. 1. 1972 (GVBl. 72 I, 23), zuletzt geändert durch Art. 5 des FinanzausgleichsÄndG vom 20. 12. 1979 (GVBl. 80 I, 12) i. V. m. § 8 Abs. 1, § 18 Abs. 1, 2 Nr. 1, 2, 3, 5, 8, 11 PolOrgVO vom 31. 1. 1974 (GVBl. 74 I, 87), zuletzt geändert durch Zweite Änderungsverordnung vom 4. 12. 1980 (GVBl. 80 I, 430) sowie Art. 1 Abs. 3 GG, Art. 26 HV und die allgemeine Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz nach Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.

Für das Auskunftsbegehren des Klägers ist auf die genannten materiellen Rechte in Verbindung mit den Rechtsweggarantien abzustellen, da weder das öffentliche Recht (BVerwGE 35, 225/226/; Buchholz 42 I.2 Nr. 45 S. 40; Buchholz 316 § 29 VwVfG Nr. 2) noch das Zivilrecht (BGH NJW 81, 1733; 78, 1002 m. w. N.) ein allgemeines Auskunftsrecht kennen. Die Geltendmachung eines Auskunftsersuchens setzt stets einen besonderen Rechtsgrund, eine besondere rechtliche Beziehung zwischen dem Anspruchsteller und dem Verpflichteten voraus (BGHZ 74, 379/380/; NJW 78, 1002 m. w. N.; BVerwG, a. a. O.). Denn Auskunftsansprüche stellen – in diesen Zusammenhängen – lediglich einen Annex des Hauptanspruches dar (BGHZ 78, 274/276/; 81, 21/24/), da sie die spätere Verfolgung und Durchsetzung dieses Hauptanspruches vorbereiten. Soweit der Betroffene zur Geltendmachung dieser (Haupt-) Rechte auf Informationen angewiesen ist und diese sich nicht selbst anderweitig beschaffen kann, dem Verpflichteten aber die Erteilung der Informationen ohne größere Schwierigkeiten möglich ist, muß dem Betroffenen ein Auskunftsanspruch zuerkannt werden (vgl. Palandt-Heinrichs, 42. Aufl., §§ 259–261 BGB Anm. 2d). Für das Zivilrecht wird insoweit als Rechtsgrundlage § 242 BGB herangezogen. Für das öffentliche Recht ist auf die geltend gemachten Rechtsverletzungen wie zum Beispiel Grundrechtseingriffe abzustellen; sofern ihre Abwehr, zu deren Beschreitung jeder-

zeit der Rechtsweg gegeben sein muß (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, Art. 2 Abs. 3 HV), die Erteilung zusätzlicher Informationen erfordert, da anderenfalls der Bürger nicht zur Geltendmachung von Abwehr- oder Unterlassungsansprüchen in der Lage ist, muß insoweit auch gegenüber Behörden ein Auskunftsrecht des Bürgers anerkannt werden (OVG Bremen, NVwZ 83, 358/360/). Es dient nämlich in diesen Zusammenhängen ausschließlich der Wahrnehmung materieller Rechte, wobei das Auskunftsverlangen nur die erste Stufe der Rechtsverfolgung darstellt. Für die Durchsetzung von Ansprüchen wegen unerlaubter Handlungen ist dies im zivilrechtlichen Bereich von der Rechtsprechung ausdrücklich anerkannt worden (BGHZ 78, 274/276/; NJW 62, 731).

Voraussetzung eines solchen Auskunftsanspruches ist somit, daß der Bürger geltend machen kann, von einem rechtswidrigen Eingriff der öffentlichen Gewalt betroffen zu sein, ohne derzeit schon in der Lage zu sein, den Eingriff so genau zu bezeichnen, daß sich darauf eine entsprechende Anfechtungs-, Unterlassungs-, Leistungs- oder Feststellungsklage stützen ließe. Folglich muß die Auskunft den Bürger befähigen, anhand der erteilten Informationen über die weitere Rechtsverfolgung entscheiden zu können. Leistet die Auskunft dazu keinen Beitrag, besteht auch kein hinreichender Rechtsgrund für ihre Erteilung.

Das Auskunftsbegehren des Klägers scheitert vorliegend nicht schon daran, daß er nicht weiß, ob es ihm gegenüber zur Erhebung, Aufbewahrung oder Weitergabe personenbezogener Daten durch das beklagte Land gekommen ist. Denn derartige rechtserhebliche Eingriffe erfolgen typischerweise, ohne daß der Betroffene davon Kenntnis erhält; insbesondere gilt dies für die Tätigkeit der Kriminalpolizei zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung. Erst die Erteilung der Auskunft und ihr Inhalt wird den Kläger befähigen, über das Vorliegen von Eingriffen zu urteilen und auf dieser Grundlage über die Wahrung seiner Rechte durch Beschreiten des Rechtsweges zu entscheiden. Wollte man demgegenüber dem Kläger wegen des typischerweise ohne seine Kenntnis möglicherweise erfolgten Eingriffs durch das beklagte Land die Möglichkeit eines Auskunftsanspruches deshalb abschneiden, weil er – ohne die Auskunft – nicht sagen kann, ob der Eingriff tatsächlich erfolgt ist, so würde man ihm insoweit den Rechtsschutz überhaupt verweigern und damit gegen Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, Art. 2 Abs. 3 HV verstoßen, ohne daß dafür eine verfassungsrechtliche oder gesetzliche Grundlage ersichtlich wäre. Im vorliegenden Falle muß es jedenfalls als ausreichend angesehen werden, daß seitens des Beklagten Nachrichten und Daten auch personenbezogener Art zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung gesammelt, archiviert und weitergegeben werden (§ 18 Abs. 2 PolOrgVO, § 3 Abs. 1 BKAG in der Fassung vom 29. 6. 1973 – BGBl. 73 I, 704 –, zuletzt geändert durch Art. 8 des Ersten Gesetzes zur Reform des Strafverfahrensrechtes vom 9. 12. 1974 – BGBl. 74 I, 3393) und es nicht ausgeschlossen ist, daß auch der Kläger davon betroffen ist. Dies rührt nicht zuletzt aus dem Umstand her, daß der Kläger mit Frau A ein angebliches Mitglied einer terroristischen Vereinigung vor dem Oberlandesgericht in Frankfurt am Main verteidigt hat – mit dem Ergebnis eines Freispruches – und das beklagte Land auf S. 5 des Widerspruchsbescheides vom 24. 9. 1982 ausdrücklich darauf Bezug genommen hat, daß der Kläger gemeinsam mit Frau A ein Auskunftsersuchen an das Landeskriminalamt gestellt habe und die näheren Umstände dieses gemeinsamen Auskunftsersuchens objektiv in die Richtung deuteten, daß der Kläger zum »legalen« Umfeld der Terroristen gehöre oder gar beabsichtige, an der Vorbereitung von Straftaten teilzunehmen. Im übrigen knüpfen die Richtlinien für die Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen vom 31. 3. 1981 (HessStAnZ 81, 881) unter Ziffer 4.1 für die Stellung eines Auskunftsantrages an keinerlei sachliche Voraussetzungen an; lediglich der

Umfang der Auskunftspflicht wird nach Maßgabe bestimmter Kriterien eingegrenzt oder auch auf Null reduziert (Ziff. 4.1–3).

Die Anerkennung eines Auskunftsanspruchs unter den genannten Voraussetzungen steht auch in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des BVerfG und des EGMR. Dieser hat – zur Abgrenzung einer unzulässigen Popularklage – in Auslegung des Begriffs der Beschwer nach Art. 25 MRK (vom 4. 11. 1950 – BGBl. 1952 II, 686, 953/BGBl. 1954 II, 14 –, zuletzt geändert durch Protokoll Nr. 5 vom 20. 1. 1966 – BGBl. 1966 II, 1120/BGBl. 1972 II, 105) betont, daß die Durchführung geheimer Eingriffe, ohne die Betroffenen davon in Kenntnis zu setzen, im Hinblick auf den Schutz des Privatlebens nach Art. 8 Abs. 1 MRK nicht dazu führen könne, dem potentiell von einem solchen Eingriff Betroffenen die Klagemöglichkeit von vornherein abzusprenken; anderenfalls, so der EGMR, bestünde die nicht hinzunehmende Gefahr, daß die materielle Rechtsgewährleistung in Art. 8 Abs. 1 MRK jede Bedeutung verlöre (EGMR NJW 79, 1755/1756/; vgl. auch C. Arndt, NJW 79, 1760). In gleicher Weise hat das BVerfG entschieden, indem es die gegen das G 10 und die damalige Änderung von Art. 10 Abs. 2 GG gerichteten Verfassungsbeschwerden zuließ, obwohl die Beschwerdeführer nicht behaupten konnten, vom Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (G 10) oder den nach ihm möglichen Maßnahmen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen zu sein (BVerfGE 30, 1/16 f./). In beiden Fällen wurde anerkannt, daß die Eigenart der geheimen Vollzugsmaßnahmen eine Vorverlagerung des Rechtsschutzes notwendig gebietet, soll dieser nicht auf Null reduziert und so zur Disposition der Behörde gestellt werden.

Entgegen der Auffassung des Beklagten braucht sich der Kläger nicht auf die Anrufung des Datenschutzbeauftragten nach § 27 HDSG (vom 31. 1. 1978 – GVBl. 78 I, 96, geändert durch Art. 1 des Änderungsgesetzes vom 14. 10. 1980 – GVBl. 80 I, 377) verweisen zu lassen. Der Ausgestaltung der Rechtsstellung des Datenschutzbeauftragten nach den § 20 ff. HDSG läßt sich schon nicht entnehmen, daß damit materielle Rechte der Bürger oder die bestehenden Rechtsweggarantien in irgendeiner Weise verkürzt werden sollten. Im übrigen besitzt der Datenschutzbeauftragte nach § 26 HDSG lediglich Beanstandungsbefugnisse, nicht aber das Recht, rechtswidrige Zustände beseitigen zu lassen oder für die Zukunft kraft eigener Weisungen unterbinden zu können (vgl. VG Köln JZ 82, 855/858/; OVG NRW in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh – BDSG – Dokumentation § 13 Abs. 2 BDSG E 6 S. 2; OVG Bremen NVwZ 83, 358/360/). Folglich vermag § 27 HDSG die Rechte des Klägers allenfalls zu ergänzen, indem die Vorschrift ihm – nach seiner Wahl – eine weitere Möglichkeit einräumt, seine Rechte wahrzunehmen.

Das beklagte Land ist verpflichtet, dem Auskunftsbegehren des Klägers zu entsprechen, weil die möglicherweise erfolgende Aufbewahrung oder Speicherung personenbezogener Daten des Klägers ohne Rechtsgrundlage stattfinden und einen Eingriff in die Rechte des Klägers aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1, 2 Art. 3 darstellen würden.

Die Grundrechte auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und Unverletzlichkeit der Würde des Menschen wie auch die Rechte auf Achtung des Privatlebens schließen das Recht ein, sich ohne Behinderung oder Eingriffe des Staates frei als Persönlichkeit in der Gesellschaft wie im davon abgegrenzten privaten Bereich betätigen zu können; dem Einzelnen muß die Entscheidungsfreiheit darüber zustehen, welche Handlungen er vornehmen oder unterlassen will, einschließlich der Möglichkeit, sich entsprechend dieser Entscheidung tatsächlich zu verhalten. Individuelle Selbstbestimmung schließt deshalb das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein (BVerfG DVBl. 84, 128/129/). [. . .]

Danach ist davon auszugehen, daß jede Speicherung oder Aufbewahrung personenbezogener Daten einen Eingriff in die Rechte auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und Achtung des Privatlebens darstellen (so auch Bull, DÖV 79, 689/691 f./; Podlech, Das Recht auf Privatheit, in: Grundrechte als Fundament der Demokratie, hrsg. von Perels, S. 50/55/; Gusy, NVwZ 83, 322/324/; für entsprechende Maßnahmen des Verfassungsschutzes bejahend VG Köln JZ 82, 855/857/; OVG NRW a. a. O.; OVG Bremen NVwZ 83, 358/360/). Die Zulässigkeit eines solchen Eingriffs hängt davon ab, ob für die Speicherung oder Aufbewahrung personenbezogener Daten im jeweiligen Einzelfall eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorhanden ist, die Voraussetzungen und Beschränkungen der informationellen Selbstbestimmungsfreiheit klar und für den Bürger erkennbar regelt sowie dabei insbesondere die im Bereich der Grundrechtsausübung der staatlichen Eingriffsmöglichkeit offenliegende Rechtssphäre selbst abgrenzt und nicht dem Ermessen der Behörde überläßt (BVerfG a. a. O.; E 20, 150/158/; vgl. Podlech, a. a. O. S. 55–57; Gusy, NVwZ 83, 322/323/). Diesen Gedanken der ausreichenden Bindung der vollziehenden Gewalt an Recht und Gesetz enthält Art. 2 Abs. 2 HV als Grundrecht, wonach niemand zu einer Handlung, Unterlassung oder Duldung gezwungen werden kann, wenn nicht ein Gesetz oder eine auf Gesetz beruhende Bestimmung das verlangt oder zuläßt (vgl. HessStGH, ESVGH 19, 7/11/; 30, 1/6/). Art. 2 Abs. 2 HV unterwirft somit die gesamte Eingriffsverwaltung dem Gesetzesvorbehalt unter Einschluß des Vorranges des Gesetzes und schließt über einen grundrechtlichen Abwehranspruch insoweit jede eigenständige Regelungsbefugnis der Verwaltung aus (vgl. auch HessStGH, ESVGH 20, 217/221/; 21, 1/12/).

Das Landeskriminalamt besitzt jedoch keine ausreichende Rechtsgrundlage, um im Rahmen vorbeugender Verbrechensbekämpfung personenbezogene Daten aufbewahren oder speichern zu können. Es fehlt dem Landeskriminalamt nämlich – wie der Kriminalpolizei – insoweit schon an einer *gesetzlichen* Zuweisung der Aufgabe »vorbeugende Verbrechensbekämpfung«. Als Eingriffsverwaltung benötigt die Vollzugspolizei jedoch jedenfalls gemäß Art. 2 Abs. 2 HV eine gesetzliche Grundlage für die von ihr insoweit wahrzunehmenden Aufgaben; einer gesetzunabhängigen Organisationsfreiheit der Exekutive steht der grundrechtliche Allgemeinvorbehalt des Gesetzes entgegen (HessStGH, ESVGH 20, 217/221/).

Die vorbeugende Verbrechensbekämpfung fällt nicht unter die sachliche Aufgabenzuständigkeit der Vollzugspolizei, deren Bestandteil das Landeskriminalamt gemäß § 64 Nr. 2, § 67 Abs. 3, § 70 HSOG ist. Nach § 44 Abs. 1 HSOG nimmt die Vollzugspolizei zunächst die Aufgaben der Gefahrenabwehr nach § 1 Abs. 2 HSOG wahr, soweit nämlich eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung unauflösbar zu beseitigen oder von der Allgemeinheit oder dem Einzelnen eine unmittelbar bevorstehende Gefahr abzuwehren ist. Die vorbeugende Verbrechensbekämpfung in Gestalt der Aufbewahrung oder Speicherung personenbezogener Daten beinhaltet jedoch keine Maßnahmen, die zur Abwehr unmittelbar bevorstehender Gefahren dienen. Vielmehr handelt es sich um eine auf längere Sicht erfolgende *Gefahrenvorsorge*, die die Kriminalpolizei im Falle der Begehung von Straftaten oder deren unmittelbarem Bestehen in die Lage versetzen soll, wirksam zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung handeln zu können (vgl. Riegel, Polizei- und Ordnungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 1981, S. 30). Vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch Nachrichten- und Datenaufbewahrung stellt deshalb niemals ein Handeln bei Gefahr im Verzuge dar, wie es für die Zuständigkeit nach § 1 Abs. 2 Satz 1, § 44 Abs. 1 HSOG erforderlich ist (vgl. Rasch, § 1 HSOG, Anm. A VI 3). Soweit die vorbeugende Verbrechensbekämpfung allgemein als Aufgabe der Gefahrenabwehr verstanden wird (vgl. z. B. Götz, Allgemeines Polizei- und Ord-

nungsrecht, 7. Aufl., § 3 IV 7), obwohl der Begriff Gefahrenvorsorge richtiger ist, mag dies für die Erfüllung der Generalklausel nach § 1 Abs. 1 HSOG ausreichen. Die besonderen sachlichen Zuständigkeitsvoraussetzungen nach § 1 Abs. 2 Satz 1, § 44 Abs. 1 HSOG werden dadurch jedenfalls nicht erfüllt (sowohl auch Bernet/Groß, § 1 HSOG, Anm. 6).

Die Zuständigkeit des Landeskriminalamtes ergibt sich auch nicht aus § 8 Abs. 1, § 18 Abs. 1, 2 PolOrgVO. Zwar weisen diese Vorschriften die vorbeugende Verbrechensbekämpfung der Kriminalpolizei als Aufgabe zu. Mit dieser Anordnung hat jedoch der Hessische Minister des Innern die eingangs der PolOrgVO genannte Ermächtigungsgrundlage in § 73 HSOG überschritten; denn dort wird der Minister lediglich ermächtigt, Rechtsvorschriften über die Organisation, Stärke, Ausrüstung und Zusammenarbeit der Vollzugspolizei sowie die Stellenbewertung, Dienstkleidung und Bewaffnung der Polizeivollzugsbeamten zu erlassen. Die Erweiterung der sachlichen Zuständigkeiten der Vollzugspolizei durch Rechtsverordnung, wie in § 44 Abs. 1 HSOG dem Grunde nach zugelassen, zählt somit nicht zu denjenigen Angelegenheiten, die in Ausübung der Verordnungsermächtigung nach § 73 HSOG vom Innenminister geregelt werden können. [. . .]

Die Zuständigkeit des Landeskriminalamtes für die vorbeugende Verbrechensbekämpfung läßt sich auch nicht in Auslegung des § 70 Abs. 1 HSOG begründen, der das Landeskriminalamt als Behörde im Sinne des § 3 Abs. 1, § 5 Abs. 3 Nr. 1 und § 6 Abs. 1 BKAG bestimmt (so aber wohl die Vermutung von Bernet/Groß, § 1 HSOG Anm. 6). Der organisationsrechtliche Regelungsgehalt des § 70 HSOG beschränkt sich nämlich auf die Gestaltung des Verhältnisses der Dienststellen und Behörden der Kriminalpolizei zueinander, und zwar innerhalb Hessens wie bezüglich des Verhältnisses zum Bund und dessen Kriminalamt. So stellt die Errichtung des Landeskriminalamtes lediglich die Befolgung des Auftrages in § 3 Abs. 1 BKAG dar, ohne daß sich einer der genannten Vorschriften in irgendeiner Weise eine nähere Zuständigkeitsbeschreibung entnehmen läßt. Ob und in welchem Umfang die Länder die Aufgabe der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung wahrnehmen, ist nach § 5 Abs. 1 BKAG Sache der Länder, soweit nicht dem BKA in § 2 BKAG eigene Aufgaben auf diesem Gebiet zugewiesen sind. Diese Aufgabenzuweisung beinhaltet keine Verpflichtung der Länder, zur Zusammenarbeit der Länder und des Bundes auf dem Gebiet der Kriminalpolizei eine § 2 BKAG entsprechende Aufgabenregelung zugunsten der Landeskriminalämter treffen zu müssen. Vielmehr steht den Ländern insoweit eine eigenständige Regelungsbefugnis zu, die sich auf das »Ob« und auch auf das »Wie« solcher Aufgabenausgestaltungen und Befugnisregelungen erstrecken. Dies ergibt sich aus der Regelung des § 3 Abs. 1 BKAG, der lediglich das Innenverhältnis von Bund und Ländern betrifft, aber keine nach außen hin wirksame Aufgabenregelung beinhaltet oder fordert. Dieser Schluß wird durch die Systematik des BKAG bestätigt, das in § 5 Abs. 1 die vorbeugende Verbrechensbekämpfung als Sache der Länder bezeichnet, soweit nicht die Eigenschaft des BKA als zentrale Datensamlungs- und Auswertungsstelle nach § 2 BKAG betroffen ist (vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, Bd. 1, 8. Aufl., S. 26 f.). Diese Auslegung des § 3 Abs. 1 BKAG ist auch durch Art. 30, 70 Abs. 1 GG geboten; denn danach ist die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben und Befugnisse Sache der Länder, soweit das Grundgesetz nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt. Für das Recht der polizeilichen Gefahrenabwehr enthält das Grundgesetz keine die Zuständigkeit des Bundes begründende Norm, kraft derer die Länder auf bestimmte Regelungen verpflichtet werden könnten. Die Kompetenz nach Art. 73 Nr. 10 GG beschränkt sich darauf, die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder, die Errichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes sowie die internationale Verbrechensbe-

kämpfung regeln zu können. Im übrigen fällt die Gestaltung der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder, die davon nach eigenem Ermessen Gebrauch machen können, zumal das BKAG ohne die Zustimmung des Bundesrates ergangen ist und schon von daher keine selbständigen Regelungen über Aufgaben und Befugnisse von Landesbehörden enthalten darf. Aus dem Landesrecht muß sich somit originär ergeben, welche Aufgaben und Befugnisse den Polizeibehörden im einzelnen zugewiesen werden. Insoweit ist die Berechtigung zur Erhebung oder Aufbewahrung personenbezogener Daten im Rahmen vorbeugender Verbrechensbekämpfung allein am Landesrecht zu messen; es bestimmt damit auch, in welchem Umfang das Landeskriminalamt der Nachrichtenübermittlungspflicht nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BKAG ohne Rechtsvorstöße nachkommen kann (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 1 HVwVfG).

Nimmt man demgegenüber an, daß der Vollzugspolizei oder ausschließlich dem Landeskriminalamt die Aufgabe vorbeugender Verbrechensbekämpfung ohne Verstoß gegen höherrangiges Recht ordnungsgemäß zugewiesen worden ist, läßt dies den Auskunftsanspruch des Klägers nicht entfallen. Das beklagte Land ist nämlich auch in diesem Fall darauf angewiesen, sich auf eine konkrete Eingriffsermächtigung zu Lasten des Klägers stützen zu können (vgl. Gusy, NVwZ 83, 322/323 ff.). Denn Beschränkungen der Rechte auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und auf Achtung des Privatlebens bedürfen einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen der informationellen Selbstbestimmungsfreiheit klar und für den Betroffenen erkennbar ergeben (BVerfG DVBl. 84, 128/129; vgl. auch Podlech, a. a. O., S. 55–57). Eine allgemeine Aufgabenzuweisung wie diejenige der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung läßt aber in keiner Weise erkennen, welche Befugnisse der Vollzugspolizei im einzelnen und unter welchen Voraussetzungen zur Wahrnehmung der Gefahrenvorsorge unter Eingriff in Rechte des Bürgers zustehen sollen. Die Zweckbeschreibung der Aufgabe ist vorliegend jedenfalls nicht geeignet, genaue Maßstäbe für die Durchführung der Aufgabe zu Lasten der Betroffenen abzugeben; der Aufgabenzuweisung läßt sich kein hinreichend bestimmtes Eingriffsprogramm entnehmen. Nur in einem solchen Fall aber braucht der Bürger Rechtseingriffe hinzunehmen (Art. 2 Abs. 2 HV, Art. 20 Abs. 3 GG i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG). Deshalb kann auch der Bezug auf § 18 Abs. 2 PolOrgVO nicht ausreichen, da unabhängig von den oben dargestellten Einwänden gegen die Wirksamkeit dieses Teils der Verordnung dieser Vorschrift nur eine zuständigkeitsbegründende Funktion zukommen kann, benennt sie doch nicht die einzelnen Voraussetzungen und den Umfang der möglichen Rechtseingriffe. Ebenso wenig läßt sich die Aufbewahrung personenbezogener Daten des Klägers durch Rückgriff auf die Generalklausel des § 1 Abs. 1 HSOG begründen. Denn ein vorbeugendes Einschreiten zur Gefahrenabwehr setzt stets eine *konkrete* Einzelfallgefahr voraus (vgl. Rasch, § 1 HSOG, Anm. A VI 1), zu deren Abwendung die jeweilige Maßnahme erforderlich und geeignet ist. Vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch Vorrätighalten personenbezogener Daten stellt jedoch allenfalls eine Gefahrenvorsorge im Vorfeld konkreter Gefahrenabwehr dar (vgl. Riegel, S. 30; DÖV 78, 501/505/), wodurch die Polizei in die Lage versetzt werden soll, bei späterem Eintritt einer konkreten Gefährdungslage wirksam handeln zu können, sei es zur Abwendung der Gefahr, sei es zur Strafverfolgung. [. . .]

Letztlich aber muß die Berechtigung des Beklagten an der Aufbewahrung personenbezogener Daten des Klägers daran scheitern, daß die Polizei gegen den Kläger insoweit nur unter den Voraussetzungen der § 6 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2, § 7 Sätze 1, 2, §§ 11 ff. HSOG hätte vorgehen dürfen. Aufbewahrung oder Erhebung personenbezogener Daten stellen, wie bereits ausgeführt, stets Eingriffe in subjektive öffentliche

Rechte der betroffenen Personen dar. Sie ändern somit im jeweiligen Einzelfall kraft öffentlicher Gewalt mit nach außen hin verbindlicher Wirkung die Rechtspositionen des Bürgers zu dessen Lasten ab. Folglich stellen solche Eingriffe Verwaltungsakte i. S. d. § 35 HVwVfG dar, beinhalten sie doch stets das Gebot, der Betroffene habe die Datenerhebung oder -aufbewahrung zu dulden. Ein solches Gebot darf seitens der Polizei mangels spezialgesetzlicher Grundlage (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 HSOG) nur bei Erfüllung der Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 Nr. 2 HSOG erlassen werden, da auch in den Fällen der anderweitigen Aufgabenwahrnehmung nach § 1 Abs. 2 Satz 2 HSOG die Vorschriften des HSOG für die Durchführung dieser Aufgaben maßgebend sind (§ 44 Abs. 1 HSOG). [. . .]

Aus diesen Überlegungen folgt, daß mangels anderweitiger gesetzlicher Ausgestaltung die polizeiliche Erhebung personenbezogener Daten wie auch ihre Aufbewahrung nur nach Erlaß einer polizeilichen Verfügung i. S. d. § 6 Abs. 1 Nr. 2 HSOG zulässig sind. Solange eine solche Verfügung, die nach § 7 Satz 2 HSOG schriftlich, mündlich oder durch Zeichen erlassen werden kann, dem Betroffenen nicht gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 HVwVfG bekanntgegeben worden ist, wird sie ihm gegenüber gemäß § 43 Abs. 1 HVwVfG nicht wirksam; in diesen Fällen liegt noch kein Verwaltungsakt vor (vgl. Kopp, 3. Aufl., § 41 VwVfG Rdn. 6). Auf die Einhaltung dieser Bedingung kann vorliegend auch nicht gleichsam kraft Natur des Eingriffs verzichtet werden. Wollte sich der Gesetzgeber – unter Wahrung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – für die Erlaubnis geheimer Eingriffe entscheiden, deren Wirksamkeit nicht von der Bekanntgabe gegenüber dem Betroffenen abhinge, so müßte er gleichzeitig eine kompensatorische Regelung schaffen, die durch die Verpflichtung der Behörde zur nachträglichen Bekanntgabe der Eingriffe an den Betroffenen diesem die tatsächliche Möglichkeit eröffnet, die Rechtmäßigkeit der Eingriffe gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, Art. 2 Abs. 3 HV, gerichtlich überprüfen zu lassen (vgl. BVerfGE 30, 1/31 f./; EGMR NJW 79, 1755/1758 ff./). Eine solche Regelung enthält beispielsweise Art. 1 § 5 Abs. 5 des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (G 10) vom 13. 8. 1968 (BGBl. 949), geändert durch Gesetz vom 13. 9. 1978 (BGBl. I, 1546); die nachträgliche Eröffnung des Rechtsweges ist aufgrund der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Verfassungsmäßigkeit der Änderung des Art. 10 Abs. 2 GG und seiner Ausführungsbestimmungen (G 10) im Hinblick auf die Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG unverzichtbar und auch vom EGMR als unabdingbare Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit des Eingriffs in die Privatsphäre nach Art. 8 Abs. 1, 2 MRK angesehen worden. [. . .]

Der Umfang des Auskunftsanspruches ergibt sich aus den geltend gemachten subjektiven Rechten, soweit das Gericht darüber im Hinblick auf § 23 EGGVG befinden darf. Folglich ist dem Kläger Auskunft über seine personenbezogenen Daten zu erteilen, soweit sie das Landeskriminalamt aufbewahrt oder speichert. Einzubeziehen sind auch alle Daten, die die Erhebungsweisen personenbezogener Daten betreffen (Quellen), sofern nicht Ermittlungen im Rahmen eines konkreten Strafverfahrens betroffen sind [. . .] Aus den gleichen Gründen muß dem Kläger Auskunft darüber erteilt werden, an welche Behörden seine personenbezogenen Daten unter Umständen weitergegeben wurden. Ohne diese Auskunft wäre der Kläger nämlich nicht in der Lage, bei diesen Instanzen selbst auf eine Vernichtung oder Berichtigung des Datenmaterials dringen zu können. Dieser Vernichtungsanspruch ergibt sich – jenseits derzeit nicht absehbarer Ansprüche – schon daraus, daß die Aufbewahrung der Daten unzulässig war und ist ebenso wie ihre polizeiliche Erhebung außerhalb eines konkreten Straftatermittlungsverfahrens. Dies gilt insbesondere auch für die Weitergabe an das Bundeskriminalamt, da dessen Aufbewahrungs- und Speiche-

rungsbefugnisse im Falle des § 3 Abs. 1 Satz 2 BKAG nicht eigener, sondern lediglich abgeleiteter Natur sind; denn sie setzen die rechtlich erlaubte Datenerhebung und -aufbewahrung seitens der weitergebenden Dienststelle voraus und enden mit deren Befugnissen, da die zentrale Sammelstelle der Kriminalpolizei in dieser Funktion *mangels eigener* Eingriffsbefugnisse gegenüber dem Bürger nur diejenigen Befugnisse haben kann, die derjenigen Behörde zustehen, von der sie die Berechtigung des Datenempfangs ableitet. Gleiches gilt auch für die Verfassungsschutzämter des Landes und des Bundes, da auch hier die Weiterleitung personenbezogener Daten von der Zulässigkeit ihrer Erhebung und Aufbewahrung abhängt. Denn unzulässigerweise aufbewahrte Daten unterliegen dem Vernichtungsanspruch des Bürgers, so daß das Amtshilfeverbot nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 HVwVfG Platz greift. Ausgenommen sind von dieser Auskunft über weitergegebene Daten lediglich diejenigen Weitergabemaßnahmen, die im Rahmen eines konkreten Strafermittlungsverfahrens erfolgten.

Der Auskunftsanspruch des Klägers wird nicht durch § 18 Abs. 2 HDSG vom 31. I. 1978 (GVBl. 78 I, 96), geändert durch Art. 1 des Änderungsgesetzes vom 14. 10. 1980 (GVBl. 80 I, 377), ausgeschlossen, wie dies der BayVGH für die ähnliche Vorschrift des Art. 8 Abs. 2 BayDSG annimmt (BayVBl. 83, 402/403/). Denn die Regelung des § 18 Abs. 2 HDSG, vergleichbar § 13 Abs. 2 BDSG, läßt lediglich den in § 18 Abs. 1 HDSG, vergleichbar § 13 Abs. 1 BDSG, normierten Auskunftsanspruch entfallen. Dieser Anspruch gibt jedem Betroffenen im Rahmen des Schutzbereiches nach § 1 Abs. 2 HDSG i. V. m. § 2 Abs. 1, 2 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 1, 3, § 3 HDSG ein Recht, auf Antrag Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten zu erhalten. Dieses Recht ist an keinerlei weitere sachliche Voraussetzungen geknüpft und stellt deshalb eine Erweiterung gegenüber dem bis dahin schon geltenden Rechtszustand dar, wonach eine Behörde nur dann im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens zur Auskunft verpflichtet ist, wenn der Antragsteller an der Auskunftserteilung ein berechtigtes Interesse geltend machen kann (BVerwGE 35, 225/226/; Buchholz 421.2 Nr. 45 S. 40; Buchholz 316 § 29 VwVfG Nr. 2; OVG Hamburg in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh, BDSG – Dokumentation § 13 Abs. 2 BDSG E 3 S. 20; Kopp, 3. Aufl., § 25 VwVfG Rdn. 11). Allgemein wird aus diesem Unterschied des besonderen datenschutzrechtlichen Auskunftsrechtes zum allgemeinen Auskunftsanspruch der Schluß gezogen, daß der Ausschluß des sachlich nahezu voraussetzungslosen besonderen datenschutzrechtlichen Auskunftsrechtes die nach sonstigem Recht bestehende Verpflichtung der Behörde unberührt läßt, im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens ein Auskunftersuchen zu bescheiden (VG Köln in Simitis u. a., a. a. O., § 13 Abs. 2 BDSG E 1 S. 3; JZ 82, 855/856/ – bestätigt durch OVG NRW in Simitis u. a., a. a. O., § 13 Abs. 2 BDSG E 6 S. 2; OVG Bremen NVwZ 83, 358 f.; VG Bremen in Simitis u. a., a. a. O., § 13 Abs. 2 BDSG E 2 S. 5; OVG Hamburg a. a. O. S. 22 f.; Schäfer NVwZ 83, 85; Simitis/Dammann/Mallmann/Reh, 3. Aufl., § 13 BDSG. Rdn. 50 m. w. N.). Dieser Auffassung schließt sich die Kammer an, und zwar einerseits wegen der bereits erläuterten besonderen Systematik des § 18 Abs. 1, 2 HDSG, andererseits wegen des besonderen Vorrangs der Grundrechte des Klägers, die eine entsprechende verfassungskonforme Auslegung des HDSG gebieten, um den Grundrechten eine möglichst große Wirkungsbreite zu belassen. Es erscheint der Kammer nicht angängig, die Erweiterung von Bürgerrechten in Gestalt des § 18 Abs. 1 HDSG zu einer Beschränkung von Rechten über den bis zum Erlaß der Datenschutzgesetze geltenden Rechtszustand hinaus umzudeuten.

Der Auskunftsanspruch des Klägers ist im übrigen nicht wegen der Ausnahmeregelungen in § 18 Abs. 3 Nr. 2, 4 HDSG beschränkt oder ausgeschlossen. Denn beide

Regelungen setzen voraus, daß die entsprechenden Daten zulässigerweise erhoben, gespeichert und übermittelt wurden. Nur in diesen Fällen ist das gesetzliche Geheimhaltungsrecht vom Bürger zu respektieren. [...]

[Az. IV/3 E 5395/82]

Alexander von Brünneck

Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes

Die Untersuchung behandelt eines der zentralen rechtlichen Probleme der gegenwärtigen Wirtschafts- und Sozialordnung: die Abgrenzung zwischen den Rechten der Eigentümer und den Interessen der Allgemeinheit. Vor dem Hintergrund der politischen, ökonomischen und sozialen Entwicklung seit 1918 wird die gesamte Gesetzgebung, Rechtsprechung und Rechtslehre zur Eigentumsgarantie systematisch analysiert und durch ein detailliertes Stichwortverzeichnis zugänglich gemacht. Insbesondere erschließt die Arbeit die weitverzweigte eigentumsrechtliche Judikatur des Bundesgerichtshofes, des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts. Dadurch erhält das Buch den Charakter eines Nachschlagewerks für alle rechtlichen und politischen Probleme der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes.

Die Arbeit zielt darauf ab, den eigentumsrechtlichen Ansatz des Bundesverfassungsgerichts für sämtliche rechtsdogmatischen Probleme des Art. 14 GG fruchtbar zu machen, ihn insbesondere für die Dogmatik der Enteignung durchzusetzen. Die Eigentumsgarantie ist das einzige Grundrecht, dessen Interpretation bisher maßgeblich nicht vom Bundesverfassungsgericht, sondern vom Bundesgerichtshof geprägt wird. Die dogmatische Konzeption der Untersuchung erweitert die Eingriffsmöglichkeiten des demokratisch legitimierte Gesetzgebers bei allen Formen des Eigentums mit sozialem Bezug. Über das bisherige Maß hinaus geschützt werden hingegen Eigentumsrechte mit personalem Bezug. Der demokratisch-personale Ansatz des Verfassers entwickelt eine neue Perspektive in der Dogmatik der Eigentumsgarantie.

1984, 456 S., Salesta broch., 99,- DM, ISBN 3-7890-1002-2



NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT
Postfach 610 · 7570 Baden-Baden

