

ULD - Postfach 71 16 - 24171 Kiel

Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Die Vorsitzende
Frau Barbara Ostmeier, MdL

per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Barbara Körffer
Durchwahl: 988-1216
Aktenzeichen:
LD5-

Kiel, 30. September 2013

Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Großveranstaltungen - Übersicht über gesetzliche Regelungen in den Ländern

41. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 4. September 2013

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

in der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 4. September 2013 hatte ich Ihnen zugesagt, schriftlich nachzureichen, wie andere Länder mit Sicherheits- bzw. Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei Großereignissen umgehen und welche gesetzlichen Grundlagen es in diesen Ländern dafür gibt.

Ich habe daraufhin eine Umfrage unter den Datenschutzbeauftragten der Länder durchgeführt, über deren Ergebnis ich Sie im Folgenden näher unterrichten möchte.

Gesetzliche Grundlagen für Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei Veranstaltungen gibt es bislang lediglich in den Ländern Hamburg und Berlin. Der Thüringer Landtag hat am 19. September 2013 ein Änderungsgesetz zum Polizeiaufgabengesetz beschlossen. Der Gesetzentwurf der Landesregierung enthält eine Regelung zu Zuverlässigkeitsüberprüfungen. Beschränkt auf den Schutz von Verfassungsorganen sind in diesem Zusammenhang auch Regelungen im Bundesrecht zu nennen. §§ 5, 22 und 25 BKAG ermächtigen das Bundeskriminalamt, zum Schutz von Verfassungsorganen personenbezogene Daten zu verarbeiten. Dies schließt auch die Überprüfung von Personen ein, die bestimmte Sicherheitsbereiche betreten.

Die Gesetzestexte sowie Auszüge aus den Tätigkeitsberichten der Datenschutzbeauftragten der jeweiligen Länder zu diesen Regelungen füge ich als Anlagen 1-3 bei.

In den übrigen Ländern, in denen Zuverlässigkeitsüberprüfungen nicht eigens geregelt sind, wird ähnlich wie in Schleswig-Holstein die Überprüfung auf der Grundlage der Einwilligung der Betroffenen durchgeführt. Bundesweit eingeführt wurde das Verfahren im Zusammenhang mit

der Fußball-Weltmeisterschaft in Deutschland im Jahr 2006. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat daraufhin in einer Entschließung im Jahr 2007, die ich als Anlage 4 beifüge, festgestellt, dass Einwilligungen solche Maßnahmen alleine nicht legitimieren können. Vielmehr seien gesetzliche Regelungen erforderlich, die zusätzlich zu den materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Überprüfung auch Festlegungen für ein transparentes Verfahren treffen.

Dass diese Forderung nicht umgesetzt wurde, wird in vielen Ländern bis heute kritisiert. So stellt beispielsweise der Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg in seinem Tätigkeitsbericht 2010/2011 (Auszug in Anlage 5) nach ausführlicher Beschreibung des Verfahrens der Zuverlässigkeitsüberprüfungen anlässlich von Sportveranstaltungen sowie des Papstbesuchs 2011 fest: „Für Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei Großveranstaltungen gibt es keine gesetzliche Grundlage. Sie immer wieder auf die vermeintliche Alternative einer informierten Einwilligung zu stützen ist unstatthaft.“

Auch von den Journalistenverbänden wird die Praxis der Zuverlässigkeitsüberprüfungen in Frage gestellt, da häufig auch Journalisten im Rahmen von Akkreditierungsverfahren solchen Überprüfungen unterzogen werden. Hierzu verweise ich auf den als Anlage 6 beigefügten Auszug aus dem Tätigkeitsbericht 2012 des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz.

Ich hoffe, Ihnen mit dieser Zusammenstellung einen Überblick über die Rechtslage sowie die tatsächliche Situation in anderen Ländern geben zu können. Der Vergleich zeigt meines Erachtens nicht nur, dass es hier gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt, sondern auch, dass es möglich ist, durch klare Vorgaben die Voraussetzungen sowie das Verfahren für Zuverlässigkeitsüberprüfungen transparent zu gestalten. Für weitere Erörterungen dieses Themas stehe ich Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Thilo Weichert

Anlagen

**Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei Veranstaltungen - Regelungen in den
Polizeigesetzen und Verfassungsschutzgesetzen der Länder**

Berlin

Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin

**§ 45a Datenübermittlung zum Zweck der Zuverlässigkeitsüberprüfung bei
Großveranstaltungen**

(1) Soweit eine Zuverlässigkeitsüberprüfung wegen besonderer Gefahren bei Großveranstaltungen erforderlich ist, kann die Polizei personenbezogene Daten an öffentliche und nicht öffentliche Stellen übermitteln, wenn die Betroffenen schriftlich eingewilligt haben und die Übermittlung im Hinblick auf den Anlass der Überprüfung, insbesondere den Zugang des Betroffenen zu der Veranstaltung im Hinblick auf ein berechtigtes Sicherheitsinteresse des Empfängers sowie wegen der Art und des Umfangs der Erkenntnisse über den Betroffenen angemessen ist. Die Übermittlung beschränkt sich auf die Auskunft zum Vorliegen von Sicherheitsbedenken. Die Polizei hat die Betroffenen vor der schriftlichen Einwilligung über den konkreten Inhalt der Übermittlung und die Empfänger zu informieren, soweit diese nicht auf andere Weise Kenntnis hiervon erhalten haben. Eine Datenübermittlung nach Satz 1 über die in § 53 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 der Strafprozessordnung genannten Personen findet nicht statt, soweit diese innerhalb der letzten zwölf Monate von einer anderen Polizeibehörde des Bundes oder eines Landes zuverlässigkeitsüberprüft wurden.

(2) Der Empfänger darf die übermittelten Daten nur zu Zwecken der Zuverlässigkeitsüberprüfung verarbeiten. Die Polizei hat den Empfänger schriftlich zur Einhaltung dieser Zweckbestimmung zu verpflichten.

(3) Der Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit ist zu unterrichten, wenn eine Datenübermittlung wegen einer Veranstaltung nach Absatz 1 beabsichtigt ist.

[1] § 45a eingef. mWv 27. 7. 2011 durch G v. 13. 7. 2011 (GVBl. S. 337).

Hamburg

Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei

§ 21 Datenübermittlung an Personen und Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs, Bekanntgabe an die Öffentlichkeit

(1) Die Polizei darf personenbezogene Daten an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs übermitteln, soweit

[...]

5. die Übermittlung für Zwecke einer Zuverlässigkeitsüberprüfung mit Einwilligung des Betroffenen erfolgt und im Hinblick auf den Anlass dieser Überprüfung, insbesondere den Zugang des Betroffenen zu einer besonders gefährdeten Veranstaltung, mit Rücksicht auf ein berechtigtes Interesse des Empfängers und wegen der Art oder des Umfangs der Erkenntnisse über den Betroffenen angemessen ist.

§ 20 Absatz 1 Sätze 2 und 3 gilt entsprechend. In den Fällen des Satzes 1 Nummer 5 finden die Beschränkungen des § 14 Absatz 2 Satz 1, auch in Verbindung mit § 18 Absatz 1 Satz 2, keine Anwendung. Bewertungen sowie die nach § 16 Absatz 3 gespeicherten personenbezogenen Daten dürfen nicht übermittelt werden.

Hamburgisches Verfassungsschutzgesetz

§ 17 Übermittlung personenbezogener Daten an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs

(4) Das Landesamt für Verfassungsschutz darf eine Bewertung über personenbezogene Daten an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs übermitteln, soweit die Übermittlung für Zwecke einer Zuverlässigkeitsüberprüfung mit Einwilligung der Betroffenen erfolgt und im Hinblick auf den Anlass dieser Überprüfung, insbesondere den Zugang der Betroffenen zu einer besonders gefährdeten Veranstaltung, mit Rücksicht auf ein berechtigtes Interesse des Empfängers und wegen der Art oder des Umfangs der Erkenntnisse über den Betroffenen angemessen ist. Das Landesamt für Verfassungsschutz hat den Betroffenen die Gründe für eine negative Bewertung mitzuteilen. Absätze 2 und 3 gelten entsprechend.

Thüringen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes und des Ordnungsbehördengesetzes vom 21.5.2013, Drucksache 5/6118

§ 41a Datenübermittlung zum Zwecke einer Zuverlässigkeitsüberprüfung

Zum Zwecke der Gefahrenabwehr bei besonders gefährdeten Veranstaltungen kann die Polizei personenbezogene Daten an öffentliche und nichtöffentliche Stellen übermitteln, wenn es

1. für eine Zuverlässigkeitsüberprüfung erforderlich ist,
2. mit schriftlicher Einwilligung des Betroffenen erfolgt und
3. im Hinblick auf den Anlass dieser Überprüfung, insbesondere den Zugang des Betroffenen zu der Veranstaltung, sowie wegen der Art und des Umfangs der Erkenntnisse über ihn und mit Rücksicht auf das berechtigte Sicherheitsinteresse des Datenempfängers angemessen ist.

Die Rückmeldung an eine nichtöffentliche Stelle beschränkt sich auf die Auskunft zum Vorliegen von Zuverlässigkeitsbedenken. Die Übermittlung der personenbezogenen Daten ist zu dokumentieren. Der Empfänger darf die übermittelten Daten nur für den Zweck der Zuverlässigkeitsüberprüfung verarbeiten. Die Polizei hat den Empfänger schriftlich zu verpflichten, diese Zweckbestimmung einzuhalten und eine Löschung der Daten spätestens nach Beendigung der Veranstaltung vorzunehmen. Der Betroffene ist über den Inhalt der Übermittlung zu informieren, soweit dies nicht bereits auf andere Weise sichergestellt ist.

3. Öffentliche Sicherheit

3.1 Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei Großveranstaltungen

Bereits 2006 fanden anlässlich der Fußball-Weltmeisterschaft umfangreiche Zuverlässigkeitsüberprüfungen von Beteiligten statt.¹¹⁵ Auch im Zusammenhang mit der Leichtathletik-Weltmeisterschaft 2009 wurden Personen überprüft, die zu bestimmten sicherheitsrelevanten Bereichen Zugang erhalten wollten.¹¹⁶ In beiden Fällen wurde die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung durch die Polizei auf Einwilligungserklärungen der Betroffenen gestützt.

Die Zulässigkeit einer Datenverarbeitung kann sich zwar grundsätzlich aus einer Einwilligung oder einer gesetzlichen Befugnis ergeben. Jedoch darf die Polizei auch beim Vorliegen entsprechender Einwilligungen nur solche personenbezogenen Daten verarbeiten, die sie für ihre Aufgabenerfüllung benötigt.¹¹⁷ Die allgemeine Zuverlässigkeitsüberprüfung im Interesse von Großveranstaltern gehörte bislang nicht zu den Aufgaben der Polizei. Wir haben daher auf klarstellenden gesetzlichen Regelungen für Zuverlässigkeitsüberprüfungen bestanden. Das Abgeordnetenhaus hat sich dieser Auffassung angeschlossen und den Senat 2009 dazu aufgefordert, bei der nächsten Senatsvorlage zur Änderung des ASOG eine solche Regelung vorzusehen.¹¹⁸

Mit Wirkung vom 27. Juli 2011 ist eine entsprechende Regelung in das ASOG eingefügt worden.¹¹⁹ Danach darf die Polizei, soweit eine Zuverlässigkeitsüberprüfung wegen besonderer Gefahren bei Großveranstaltungen erforderlich ist, personenbezogene Daten an öffentliche und nicht öffentliche Stellen übermitteln, wenn die Betroffenen schriftlich eingewilligt haben und die Übermittlung im Hinblick auf den Anlass der Überprüfung, insbesondere den Zugang der Betroffenen zu der Veranstaltung aufgrund eines berechtigten Sicherheits-

115 JB 2006, 2.2

116 JB 2009, 3.3

117 Vgl. JB 2007, 3.1.7

118 Vgl. JB 2009, Anhang 1

119 § 45a ASOG

interesses des Empfängers sowie wegen der Art und des Umfangs der Erkenntnisse über den Betroffenen angemessen ist. Dem Veranstalter darf nur mitgeteilt werden, dass Sicherheitsbedenken bestehen, nicht etwa, welche das sind. Die Betroffenen sind über den konkreten Inhalt der Übermittlung und die Empfänger ihrer personenbezogenen Daten aufzuklären. Die übermittelten Daten dürfen nur zweckgebunden verarbeitet werden, worüber der jeweilige Empfänger von der Polizei schriftlich zu unterrichten ist. Der Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit ist zu unterrichten, wenn eine Datenübermittlung zum Zweck der Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Großveranstaltungen beabsichtigt ist.¹²⁰

Wir hatten uns im Vorfeld der Gesetzesänderung dafür ausgesprochen, Journalisten von derartigen Zuverlässigkeitsüberprüfungen auszunehmen. Das Abgeordnetenhaus ist dem nicht gefolgt, sondern hat auf Vorschlag des Senats eine Regelung beschlossen, die in der Praxis auf Schwierigkeiten stößt.

Eine Datenübermittlung bei Journalisten ist nur zulässig, wenn diese innerhalb der letzten zwölf Monate nicht bereits von einer anderen Polizeibehörde des Bundes oder eines Landes zuverlässigkeitsüberprüft wurden.¹²¹ Diese Norm lässt sich allerdings nur umsetzen, wenn die anderen Polizeibehörden das Ergebnis ihrer Überprüfung nicht vor Ablauf von zwölf Monaten löschen. Eine frühzeitige Löschung ist aber aus Gründen des Datenschutzes geboten und wird auch praktiziert (z.B. in Bayern nach drei Monaten). Journalisten, die von anderen Polizeibehörden überprüft worden sind, müssen sich im selben Jahr in Berlin nur dann nicht erneut überprüfen lassen, wenn sie eine Bescheinigung über das Ergebnis der auswärtigen Überprüfung innerhalb des letzten Jahres vorweisen können.

Mit der Verabschiedung einer gesetzlichen Vorschrift zur Zulässigkeit von polizeilichen Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei gefährdeten Großveranstaltungen hat der Gesetzgeber Rechtssicherheit geschaffen.

120 § 45a Abs. 3 ASOG

121 § 45a Abs. 1 Satz 4 ASOG

lungsbehörde zu beantworten, sind wir noch mit der Polizei in der Diskussion. Wenn dem Bürger Anonymität zugesichert wird, muss es auch technisch völlig ausgeschlossen sein, den Bürger über einen „Postkasten“, den er mittels Kennwortvergabe einrichtet, ausfindig zu machen.

Wie bei der Onlinewache besteht auch hier die Möglichkeit, dass ein Hinweisgeber personenbezogene Daten über Dritte (Beschuldigte, Zeugen, Opfer, Kontaktpersonen) über die Webanwendung an die Polizei sendet. Deshalb muss der Hinweisgeber darauf vertrauen können, dass diese Angaben Unbefugten unzugänglich sind. Die Polizei muss deshalb auch für den Korruptionsbriefkasten mit Dataport ein Verfahren vereinbaren, das gegen unbefugte Kenntnisnahme ausreichend geschützt ist. Darüber hinaus drängen wir darauf, dass im Falle von Nachfragen, die die Ermittler der DIE an das Postfach des Hinweisgebers senden, jedenfalls keine personenbezogenen Daten über Dritte offenbart werden, die nicht schon der Hinweisgeber mitgeteilt hatte.

8.4 Sicherheitsüberprüfungen und Akkreditierungsverfahren

Für eine auf Einwilligung gegründete Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Großveranstaltungen soll im Verfassungsschutzgesetz eine Übermittlungsbefugnis geschaffen und eine Angemessenheitsprüfung vorgesehen werden.

Im letzten Tätigkeitsbericht (20.TB, 7.3) hatten wir das Akkreditierungsverfahren zur Fußballweltmeisterschaft und unsere Bedenken gegen eine im Gesetz nicht vorgesehene, lediglich auf eine Einwilligung des Betroffenen gestützte Sicherheitsüberprüfung durch das Landeskriminalamt (LKA) und das Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) dargestellt.

Seitdem ist die bundesweite Diskussion über die Zulässigkeit und Rechtmäßigkeit derartiger Überprüfungen auf Einwilligungsgrundlage nicht zur Ruhe gekommen. Dies lag insbesondere daran, dass das als Ausnahme bezeichnete WM-Akkreditierungsverfahren zunächst auch auf den G7-Gipfel, auf den G8-Gipfel in Heiligendamm, dann auf Veranstaltungen zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft und schließlich auf alle ähnlichen Großereignisse übertragen wurde bzw. wird.

In der bundesweiten Datenschutzdiskussion und auch gegenüber der Behörde für Inneres vertraten wir die Rechtsauffassung, dass die Einholung einer Einwilligung allein eine Überprüfung durch die Sicherheitsbehörden nicht rechtfertigen könne. Wir setzten uns ein für eine klare bereichsspezifische Regelung für Sicherheitsüberprüfungen, sofern derartige Überprüfungen tatsächlich im Allgemeininteresse unabweisbar wären.

Bereits 2005 war in das Hamburgische Polizeirecht eine Rechtsgrundlage für Datenübermittlungen an nicht öffentliche Stellen für Zwecke einer Zuverlässigkeitsüberprüfung mit Einwilligung des Betroffenen eingefügt worden (vg. 20. TB, 7.1 und 7.3). Die Überprüfung selbst wurde jedoch nicht geregelt. Auch

fehlt es an einer Befugnis zur Datenübermittlung zwischen den verschiedenen Sicherheitsbehörden. Dennoch beteiligten sich 2007 das LKA und das LfV an den Akkreditierungsverfahren des BKA zu Veranstaltungen des G8-Gipfels und der deutschen EU-Ratspräsidentschaft.

Mit dem Änderungsgesetzes zum Hamburgischen Verfassungsschutzgesetz (unten 9.1) ist die Regelung im Polizeirecht nun auch für den Verfassungsschutz übernommen worden. Es wurde eine Befugnisnorm für Übermittlungen an Dritte im nicht öffentlichen Bereich „für Zwecke einer Zuverlässigkeitsüberprüfung mit Einwilligung der Betroffenen“ geschaffen. Auf unsere Anregung wurde die Übermittlung auf „eine Bewertung“ (Sicherheitsbedenken: ja / nein) beschränkt und damit die Weitergabe der Erkenntnisse selbst ausgeschlossen. Neben der Einwilligung hat das LfV die Angemessenheit der Übermittlung zu prüfen. In diese Prüfung gehen der Anlass der Überprüfung („Zugang zu einer besonders gefährdeten Veranstaltung“), ein berechtigtes Interesse des Veranstalters sowie Art und Umfang der Erkenntnisse zu dem Betroffenen ein. Besonderen Wert legten wir darauf, dass das LfV dem Betroffenen die Gründe für eine negative Bewertung mitzuteilen hat, damit dieser sich ggf. dagegen wehren kann.

An unserer Rechtsauffassung, dass für die Zuverlässigkeitsüberprüfung selbst eine Einwilligung nicht ausreicht, sondern eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, halten wir fest. Es ist nicht mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar, dass Veranstalter oder Sicherheitsbehörden den Umfang der erforderlichen Datenabgleiche und -übermittlungen frei bestimmen. Die verfassungsrechtlichen Prinzipien des Vorbehalts und Vorrangs des Gesetzes erfordern für diese einschneidenden Grundrechtseingriffe vielmehr eine Entscheidung des Gesetzgebers. Für bundesweite Datenabgleiche reichen dabei landesrechtliche Regelungen nicht aus. Die Polizei hält bundeseinheitliche Regelungen immerhin für wünschenswert (vgl. oben 8.1).

Keine Akkreditierungsverfahren zu Einzelereignissen, aber langfristig wirkende Sicherheitsüberprüfungen ebenfalls nur auf Einwilligungsbasis wünschen zunehmend auch Arbeitgeber. Dabei geht es seit längerem um die Praxis z.B. der Deutschen Bundesbank, Mitarbeiter von Fremdfirmen vor Erteilung einer Zutrittsberechtigung durch LKA und LfV überprüfen zu lassen. Anders als die Praxis in anderen Bundesländern lehnte das LKA Hamburg unserer Rechtsauffassung entsprechend eine derartige Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank ab. Gegenüber anderen Bundesländern verwiesen wir nicht nur auf den rechtsstaatlichen Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes, sondern auch auf die fehlende Freiwilligkeit einer Einwilligung zur Sicherheitsüberprüfung und auf die Regelungen des Bundeszentralregistergesetzes. Zur Befriedigung der Sicherheitsbedürfnisse von Arbeitgebern schuf der Gesetzgeber das Institut des Führungszeugnisses und (für Behörden) die Registerauskunft; die Rechtsprechung entwickelte das (beschränkte) Fragerecht des

Entschließung der 74. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 25. bis 26. Oktober 2007 in Saalfeld

Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei Großveranstaltungen

Anlässlich der Fußball-WM 2006 wurden im Rahmen der Akkreditierung umfassende Zuverlässigkeitsüberprüfungen nach einem auf Verwaltungsebene festgelegten Verfahren durchgeführt. Dabei wurde auf die Datenbestände der Polizei- und Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder zurückgegriffen. Dieses gesetzlich nicht vorgesehene Verfahren soll nunmehr beliebigen weiteren Veranstaltungen als Vorbild dienen.

Solche Zuverlässigkeitsüberprüfungen greifen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Grundrechtseingriffe dürfen nicht unter Umgehung gesetzlicher Vorschriften durchgeführt werden, die Voraussetzungen und Begrenzungen solcher Verfahren regeln. Die Sicherheitsüberprüfungsgesetze des Bundes und der Länder sind für die Durchführung von allgemeinen Zuverlässigkeitsprüfungen, z. B. anlässlich von Veranstaltungen, nicht einschlägig. Eine generelle rechtliche Grundlage für Zuverlässigkeitsüberprüfungen besteht außerhalb der spezialgesetzlichen Bestimmungen nicht.

Einwilligungen können – auch wenn die Betroffenen über die Umstände informiert wurden – diese Maßnahme alleine nicht legitimieren. Dies nicht nur deshalb, weil Betroffene oft Nachteile befürchten müssen, wenn sie die Einwilligung verweigern und insoweit eine echte Freiwilligkeit fehlt. Viele Regelungen zu Überprüfungsverfahren verlangen – zusätzlich – zu den materiellen und verfahrensrechtlichen Regelungen die Mitwirkung der betroffenen Personen in Form einer schriftlichen Erklärung bei der Einleitung einer solchen Überprüfung. Außerdem sollen die Vorschriften ein transparentes Verfahren gewährleisten, in dem u.a. die Rechte Betroffener geregelt sind, so etwa das Recht auf Auskunft oder Anhörung vor negativer Entscheidung. Diese flankierenden Schutzmechanismen sind bei Überprüfungsverfahren unerlässlich.

Nachdem ich eigentlich gedacht hatte, mit dem 29. Tätigkeitsbericht 2009 die Datenverarbeitung durch den Polizeivollzugsdienst beim NATO-Gipfel aus datenschutzrechtlicher Sicht abschließend abgehandelt zu haben, musste ich nun doch erneut in die Kontrolle dieses weiteren Vorganges einsteigen. Allerdings musste ich nach einer ersten Stellungnahme des Innenministeriums, die mir erst nach fast fünf Monaten zuzug, ergänzend verschiedene Fragen zu den einzelnen Voraussetzungen für den Einsatz und zu weiteren Aspekten der Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Ziel- und Kontaktpersonen in den polizeilichen Informationssystemen stellen. Zu diesem Schreiben habe ich bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts noch keine Antwort erhalten.

Eine Erkenntnis konnte ich aus der ersten Stellungnahme aber bereits gewinnen: Bei den Personen, die als potenzielle Straftäter oder deren Kontakt- und Begleitpersonen als Ziel der Datenerhebungen genannt worden waren, hatte man meine Anforderung zum Anlass genommen, die Datenbestände in verschiedenen polizeilichen Informationssystemen zu bereinigen. Kurz – es wurden Daten gelöscht. Ob dies geschah, weil sie nun nicht mehr benötigt wurden, oder ob dies schon zu Beginn des Einsatzes notwendig gewesen wäre, konnte ich bisher nicht überprüfen. Außerdem sieht das Polizeigesetz in § 78 ausdrücklich vor, dass mit Zustimmung des Innenministeriums auch ausländische Polizeibeamte in Baden-Württemberg eingesetzt werden können. Dass dabei auch die bereits erwähnten Grundsätze für den Einsatz Verdeckter Ermittler beachtet wurden, versicherte mir das Innenministerium unter Berufung auf entsprechende Absprachen.

Auch wenn seit dem Einsatz schon mehr als zwei Jahre ins Land gegangen sind, werde ich am Ball bleiben.

2.8 „Zuverlässigkeitsüberprüfungen“ bei Großveranstaltungen weiterhin ohne gesetzliche Grundlage

Was haben U-20-Frauen-Fußball-WM 2010, Frauen-Fußball-WM 2011 und der Papstbesuch Ende September 2011 gemeinsam? Auf den ersten Blick nicht viel. Bei genauerem Hinsehen wird deutlich, dass bei derartigen Ereignissen von den dabei eingesetzten Helfern – wie schon bei der Fußball-WM 2006 – mit der „Zuverlässigkeitsüberprüfung“ eine wesentliche Hürde zu überwinden ist. Was 2006 noch als einmalige Ausnahme verharmlost wurde, entwickelt sich allmählich zum Regelfall. Eine gesetzliche Grundlage gibt es hierfür weiterhin nicht.

Die zunehmende Praxis, bei sportlichen und anderen Großveranstaltungen gewisse Personen, die beruflich oder ehrenamtlich dort zu tun haben, einer Nachschau in den zahlreichen Dateien von Polizei und Nachrichtendiensten zu unterziehen und dies auf „freiwillige“ Einwilligungen der Betroffenen zu stützen, halte ich nach wie vor für datenschutzrechtlich schwer erträglich. Zwar gibt es mittlerweile gegenüber früheren Veranstaltungen gewisse Erleichterungen bei der Akkreditierung. Anlass war unter anderem der Boykott der Berichterstattung über die Leichtathletik-WM 2009 in Berlin durch einige Medien, da sich seinerzeit dort auch alle Journalisten einer Durchleuchtung durch Polizei und Geheimdienst unterwerfen sollten. Der Deutsche Journalistenverband verurteilte das Procedere im September 2009 als „nicht mit der Pressefreiheit vereinbar“. Nunmehr erhalten Journalisten im Regelfall eine Akkreditierung ohne eine Zuverlässigkeitsüberprüfung. In einem Eckpunktepapier aller betroffenen Medienverbände und -unternehmen vom Juni 2010 wurden die wesentlichen Kriterien zusammengefasst, die die Freiheit der Berichterstattung grundsätzlich sicherstellen und nur in besonders gelagerten Einzelfällen eine Zuverlässigkeitsüberprüfung eines Journalisten zulassen sollen. Tatsächlich fanden bei der Frauen-Fußball-WM 2011 nach Aussage des Innenministeriums Baden-Württemberg überhaupt keine Zuverlässigkeitsüberprüfungen von Journalisten statt.

Eine weitere Änderung in der Verfahrensweise bestand darin, dass Polizei und Verfassungsschutz den anfragenden Stellen nur noch mitteilten, ob Erkenntnisse vorliegen oder nicht, ohne diese zu spezifizieren.

Zuvor musste aber jeder, der in einem bestimmten, als Sicherheitsbereich klassifizierten Bereich tätig werden sollte, eine immerhin sechsstufige Erläuterung zum Verfahren gelesen und aufgrund dieser sein Einverständnis gegeben haben, damit ein summarisches Ergebnis aus den Informationssystemen der Sicherheitsbehörden an den Veranstalter übermittelt werden konnte. Dabei gaben die Sicherheitsbehörden nur weiter, ob Erkenntnisse im Sinne der Erläuterung vorlagen oder nicht, ohne eine Wertung abzugeben, ob die betroffene Person von dem Veranstalter nun eine Berechtigung zu einer Tätigkeit im Sicherheitsbereich erhalten solle oder nicht. Diese wurde allein dem Veranstalter überlassen. Allerdings konnte eine betroffene Person erst dann Kenntnis von dem summarischen Ergebnis erhalten, wenn auch der Veranstalter schon Bescheid wusste. Ob Gegenvorstellungen dann Erfolg hatten, konnte ich mangels Zuständigkeit nicht überprüfen.

Exemplarisch habe ich nach Abschluss der Frauen-Fußball-WM 2011 erhoben, in wie vielen Fällen Erkenntnisse an das Organisationskomitee in summarischer Form übermittelt wurden und welche Weiterungen sich ergeben hatten. Das federführende Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen forderte für 106 Personen eine Überprüfung durch das Landeskriminalamt Baden-Württemberg an. Von diesen 106 Personen sollten 75 als Security-Kräfte, 27 beim Catering, drei in der medizinischen Versorgung und eine als Hostess beschäftigt werden.

In 48 Fällen wurden Erkenntnisse übermittelt, davon teilweise mehrere zu derselben Person. Diese Erkenntnisse betrafen „rechtmäßige Verurteilungen“ wegen folgender Tatbestände

- Leben, Gesundheit oder Freiheit: 16 Fälle
- Sach- oder Vermögenswerte: 22 Fälle
- Betäubungsmittelgesetz: 12 Fälle
- Waffengesetz: 2 Fälle
- Geld- oder Wertzeichenfälschung: 2 Fälle

Außerdem war in vier Fällen die Identität nicht geklärt, da die vorgelegten Personalausweise zur Fahndung ausgeschrieben waren.

In fünf Fällen hat das Landeskriminalamt den betroffenen Personen nochmals die Stelle mitgeteilt, bei der sie Gegenvorstellungen erheben können. Ob diese Personen davon Gebrauch machten und zu welchem Ergebnis dies führte, war dem Amt nicht bekannt.

Das Landesamt für Verfassungsschutz wurde in zwei Fällen entsprechend beteiligt. In welchen Bereichen die betroffenen Personen eingesetzt werden sollten, sei für das Amt nicht zu erkennen gewesen, hieß es. In beiden Fällen hätten zu den Personen polizeiliche Erkenntnisse vorgelegen, auf die verwiesen werden konnte. In einem Fall sei auch auf Erkenntnisse des Amtes hingewiesen worden. Welche Folgerungen die betroffenen Personen gezogen haben, war dem Amt ebenfalls nicht bekannt.

Bei allem Verständnis für die Sicherheitsbedürfnisse der Organisatoren: Für Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei Großveranstaltungen gibt es keine gesetzliche Grundlage. Sie immer wieder auf die vermeintliche Alternative einer informierten Einwilligung zu stützen (vgl. § 4 Absatz 1 LDSG) ist unstatthaft.

Das entscheidende Problem bei allen Großveranstaltungen ist und bleibt die Freiwilligkeit der Einwilligungserklärungen der betroffenen Personen, die für das Betreten von Sicherheitsbereichen eine Akkreditierung benötigen. Die Zuverlässigkeitsüberprüfung wird nämlich nur durchgeführt, wenn die Einwilligung die Anfrage bei den Sicherheitsbehörden umfasst. Einfach gesagt ist der Betroffene vor die Wahl gestellt, entweder nach Abfrage der Informationssysteme der Sicherheitsbehörden eine Chance für eine Tätigkeit zu erhalten oder auf die Abfrage und damit möglicherweise auf eine Tätigkeit in einem sicherheitsempfind-

lichen Bereich überhaupt zu verzichten. Diese Wahlmöglichkeit entspricht nach meiner Auffassung, wie sie auch schon in den früheren Tätigkeitsberichten wiedergegeben wurde, und nach der einhelligen Auffassung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, wie in einer EntschlieÙung vom Oktober 2007 nach der Fußball-WM 2006 deutlich gemacht wurde, nicht den gesetzlichen Voraussetzungen einer Einwilligung in eine Verarbeitung personenbezogener Daten. Freiwillig geht anders!

Andererseits wird von niemandem bezweifelt, dass eine wie auch immer geartete Überprüfung von Personen in sicherheitsempfindlichen Bereichen bei bestimmten Veranstaltungen unter Umständen erforderlich ist. Das muss dann aber auch der Gesetzgeber regeln, wie er das beispielsweise im Sicherheitsüberprüfungsgesetz schon getan hat. Dementsprechend hatte ich das Innenministerium auf neue polizeirechtliche Bestimmungen in Berlin und Sachsen hingewiesen, die hier eine spezielle Rechtsgrundlage geschaffen haben (vgl. etwa § 44 des sächsischen Polizeigesetzes). Die Antwort fiel eher kühl aus: Man halte eine Regelung im Polizeigesetz aus rechtssystematischen Gründen nicht für angezeigt, denn die Zuverlässigkeitsüberprüfung sei keine polizeiliche Aufgabe, auch wenn die Polizei daran mitwirke. Bemerkenswert ist immerhin, dass nach dem geltenden Polizeigesetz die Polizei befugt ist, auf Antrag von Personen und Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs personenbezogene Daten zu übermitteln, soweit der Auskunftsbeghernde ein näher bestimmtes rechtliches Interesse glaubhaft oder geltend machen kann. In welcher Form oder unter welchen Umständen dieser Auskunftsbeghernde eine Einverständniserklärung eines Betroffenen erlangt, scheint dem Innenministerium relativ egal zu sein. Denn mein Anliegen war explizit nicht auf das Polizeigesetz allein gerichtet, sondern auf alle in Frage kommenden Gesetze. Vielleicht lässt sich bei einer Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes, wie sie im Koalitionsvertrag in Aussicht genommen wird, doch noch eine ausgewogene Lösung finden.

2.9 NADIS – das nachrichtendienstliche Informationssystem des Verfassungsschutzes in neuem Gewand

§ 6 Gegenseitige Unterrichtung der Verfassungsschutzbehörden

Die Verfassungsschutzbehörden sind verpflichtet, beim Bundesamt für Verfassungsschutz zur Erfüllung der Unterrichtungspflichten nach § 5 gemeinsame Dateien zu führen, die sie im automatisierten Verfahren nutzen. Diese Dateien enthalten nur die Daten, die zum Auffinden von Akten und der dazu notwendigen Identifizierung von Personen erforderlich sind. Die Speicherung personenbezogener Daten ist nur unter den Voraussetzungen der §§ 10 und 11 zulässig. Der Abruf im automatisierten Verfahren durch andere Stellen ist nicht zulässig. Die Verantwortung einer speichernden Stelle im Sinne der allgemeinen Vorschriften des Datenschutzrechts trägt jede Verfassungsschutzbehörde nur für die von ihr eingegebenen Daten; nur sie darf diese Daten verändern, sperren oder löschen. Die eingeben- de Stelle muss feststellbar sein. Das Bundesamt für Verfassungsschutz trifft für die gemeinsamen Dateien die technischen und organisatorischen Maßnahmen nach § 9 des Bundesdatenschutzgesetzes. Die Führung von Textdateien oder Dateien, die weitere als die in Satz 2 genannten Daten enthalten, ist unter den Voraussetzungen dieses Paragraphen nur zulässig für eng umgrenzte Anwendungsgebiete zur Aufklärung von sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeiten für eine fremde Macht oder von Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden oder Gewaltanwendung vorzubereiten. Die Zugriffsberechtigung ist auf Personen zu beschränken, die unmittelbar mit Arbeiten in diesem Anwendungsgebiet betraut sind; in der Dateianordnung (§ 14) ist die Erforderlichkeit der Aufnahme von Textzusätzen in der Datei zu begründen.

Ein Passus darin betrifft die „Qualitätsstandards hinsichtlich der persönlichen Zuverlässigkeit“ des eingesetzten Personals als auch der beauftragten Unternehmer selbst. Um diese „Zuverlässigkeit“ zu gewährleisten, müssen die Beschäftigten ihre Einwilligung zu einer jährlichen Sicherheitsüberprüfung durch die Polizei geben. Die Polizei überprüft die Personen dann anhand ihres Datenbestandes. Ich habe gegenüber dem Bayerischen Staatsministerium des Innern deutlich meine Ablehnung dieses Verfahrens zum Ausdruck gebracht. Auch wenn sich die Polizei bei den Überprüfungen auf eine angenommene „Garantenpflicht“ gegenüber den Verkehrsteilnehmern – die sich wegen eines geeigneten Abschleppunternehmers an sie wenden – beruft, sieht nicht einmal das Bayerische Sicherheitsüberprüfungsgesetz eine solche Überprüfungsintensität vor.

Schon die Vornahme der Überprüfungen auf Grundlage „informierter Einwilligungen“ der Beschäftigten sehe ich problematisch. An der Freiwilligkeit einer solchen Einwilligung hege ich erhebliche Zweifel, wenn der Betroffene unzumutbare Nachteile befürchten muss, sobald er seine Einwilligung verweigert (siehe hierzu 23. Tätigkeitsbericht, Nr. 4.14.2). So ist durchaus denkbar, dass ein Arbeitnehmer eines Abschleppunternehmens bei der Verweigerung seiner Einwilligung den Verlust seines Arbeitsplatzes zu befürchten hat – eine Freiwilligkeit der Entscheidung im Sinne des Art. 15 BayDSG ist dann kaum anzunehmen.

Darüber hinaus gilt zu bedenken, dass derartige erhebliche Grundrechtseingriffe – zumal sie hier regelmäßig erfolgen – angesichts der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitslehre nicht auf „informierte Einwilligungen“ gestützt werden können. Bereichsspezifische gesetzliche Vorschriften, wie das Luftsicherheitsgesetz, das Atomgesetz oder das Bayerische Sicherheitsüberprüfungsgesetz erlauben solche Eingriffe auch nur in wenigen herausragenden Konstellationen.

Zu berücksichtigen gilt zudem, dass durch die Erhebung und Überprüfung anhand polizeilicher Daten die Werteentscheidungen des Bundeszentralregistergesetzes (BZRG) umgangen werden. So speichert die Polizei auch Daten, die in das Bundeszentralregister gar nicht erst eingetragen werden, die im Bundeszentralregister bereits getilgt sind oder die – sofern es sich um ein Führungszeugnis und nicht um eine unbeschränkte Auskunft handelt – nach dem BZRG nicht übermittelt werden dürfen.

In diesem Sinne konnte ich mich mit dem Bayerischen Staatsministerium des Innern darauf einigen, die bisherige Praxis der Überprüfungen von Abschlepppersonal zu ändern. Überprüfungen anhand polizeilicher Datenspeicherungen werden nicht mehr vorgenommen. Künftig wird es für Mitarbeiter der Unternehmen genügen, ihre „persönliche Zuverlässigkeit“ bei Vertragsbeginn durch die Vorlage eines Führungszeugnisses nach § 30 Abs. 1 BZRG nachzuweisen.

3.10 Akkreditierungsverfahren bei Großveranstaltungen

Erneut gaben mir im Zeitraum dieses Tätigkeitsberichts polizeiliche Überprüfungsverfahren im Rahmen der Akkreditierungen zu Sportgroßereignissen Anlass dazu, gegenüber der Polizei und dem Bayerischen Staatsministerium des Innern meine datenschutzrechtlichen Bedenken mitzuteilen. Nach wie vor bin ich der Ansicht, dass solche Zuverlässigkeitsüberprüfungen aufgrund ihrer Bedeutung und ihres Umfangs zu erheblichen Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung einer Vielzahl Betroffener führen und daher eine be-

reichsspezifische gesetzliche Grundlage benötigen (siehe hierzu 24. Tätigkeitsbericht, Nr. 3.11 und 23. Tätigkeitsbericht, Nr. 4.14.1 sowie Entschließung anlässlich der 74. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 25./26.10.2007 in Saalfeld).

Die Planungen der Bayerischen Polizei anlässlich der Alpinen Ski-Weltmeisterschaft 2011 in Garmisch-Partenkirchen und der Biathlon-Weltmeisterschaft 2012 in Ruhpolding nahm ich daher zum Anlass für erneute datenschutzrechtliche Prüfungen. Unabhängig von meinen oben erwähnten grundsätzlichen Bedenken, legte ich bei diesen Kontrollen mein Augenmerk insbesondere auf die Ausgestaltung des Akkreditierungsverfahrens.

Kritikwürdig war bereits der für die Überprüfungen herangezogene Kriterienkatalog der Delikte, nach denen die Überprüften als „sicherheitsbedenklich“ eingestuft werden. Soll durch ein Akkreditierungsverfahren der Gefahr eines terroristischen Anschlags bei einer Veranstaltung von herausragender internationaler Bedeutung begegnet werden, dürfen im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung nur solche Speicherungen herangezogen werden, die zur Prüfung einer gewaltbereiten extremistischen Neigung erforderlich sind. Nach entsprechenden Gesprächen mit der Polizei konnte ich eine erhebliche Reduzierung des Kriterienkatalogs für die Versagung von Akkreditierungen erreichen. So wurden beim Akkreditierungsverfahren im Rahmen der Biathlon-Weltmeisterschaft beispielsweise Bagatelldelikte oder nicht relevante Kriminalitätsfelder aus dem Kriterienkatalog gestrichen.

Außerdem wurde im Gegensatz zu früheren Veranstaltungen bei den genannten Überprüfungsverfahren der überprüfte Personenkreis wesentlich eingeschränkt. Letztlich wurden noch das Sicherheitspersonal und Personen mit Zugang zu besonders sensiblen Bereichen überprüft, nicht mehr aber etwa einfache Mitarbeiter an Verkaufsständen oder Servicepersonal. Meine Überprüfungen von Ablehnungsfällen anlässlich beider Veranstaltungen zeigten schließlich, dass diese durchgehend im Rahmen des Kriterienkataloges lagen und die Begründungen der Polizei anhand der vorgelegten Akten nachvollziehbar erschienen.

Bis auf wenige Ausnahmen nicht mehr überprüft wurden bei der Biathlon-WM auch Journalisten. Parallel zu der durch die Datenschutzbeauftragten vorgebrachten Kritik an der Zunahme von Zuverlässigkeitsüberprüfungsverfahren bei Großveranstaltungen, haben sich auch Journalisten- und Medienverbände sowie Medienunternehmen kritisch mit diesem Thema auseinandergesetzt. Ich habe mich dabei an Gesprächen zwischen Innenministerium und Journalistenvertretern beteiligt, um eine datenschutzgerechte Lösung zu entwickeln. Den differenzierten Ansatz bei Sicherheitsüberprüfungen von Journalisten bei der Biathlon-WM erachte ich auch vor diesem Hintergrund als Erfolg für den Datenschutz.

3.11 Lagebericht der Bayerischen Polizei

Im Berichtszeitraum informierte mich das Bayerische Landeskriminalamt über die neu geschaffene zentrale Lagedatei der Bayerischen Polizei und legte mir die hierfür erarbeitete Errichtungsanordnung vor. Zweck der Datei ist die Sammlung und Zusammenführung relevanter Erkenntnisse zur Unterstützung der polizeilichen Aufgaben im Rahmen des Art. 2 PAG – insbesondere der Gefahrenabwehr und der Aufklärung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. So soll die Datei beispielsweise möglichst frühzeitig Gefahren- und Kriminalitätsentwicklungen