

DR. THILO WEICHERT, WAISENHOFSTR. 41, 24103 KIEL

Schleswig-Holsteinischer Landtag – Innenausschuss
Vorsitzende Frau Barbara Ostmeier
Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/3045

Kiel, den 17.10.2019

Stellungnahme des Netzwerks Datenschutzexpertise zu den Anträgen „Rechtsextreme Bedrohungen bekämpfen“ der Fraktion SPD, LT-Drs. 19/1605 und der Fraktionen CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, LT-Drs. 19/1664

Ihr Schreiben vom 01.10.2019, L 215

Sehr geehrte Frau Ostmeier
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Möglichkeit, zu den im Betreff genannten Anträgen eine Stellungnahme abzugeben. Hiervon mache ich gerne Gebrauch. Sie haben ebenso die Deutsche Vereinigung für Datenschutz e. V. (DVD) um eine Stellungnahme gebeten. Ihr Interesse besteht offenbar an einer Bewertung aus datenschutzrechtlicher Sicht. Ich bin Mitglied des Vorstands der DVD. Dieser Verband wird keine gesonderte Stellungnahme abgeben.

In dem Antrag Drs. 19/1605 heißt es: „Personen, deren Namen auf sog. ‘Todeslisten’ auftauchen, die in rechtsextremen Kreisen verbreitet werden, müssen das Recht haben, darüber schnellstmöglich informiert zu werden. Es darf dabei nicht bei einer bloßen brieflichen Mitteilung bleiben, sondern den Betroffenen müssen konkrete Angebote der Beratung und gegebenenfalls des Schutzes gemacht werden.“ Im Alternativantrag Drs. 19/1664 wird der Landtag aufgefordert zu beschließen: „Die – zum Beispiel durch sogenannte ‘Feindeslisten’ - gefährdeten Personen sind zu informieren, auch über zivilgesellschaftliche Angebote zu beraten und zu schützen.“

Sie bitten in Ihrem in der Bezugsziele genannten Schreiben „auf den Aspekt einzugehen, ob eine Information an die Personen, die auf solchen Listen stehen, in jedem Fall erforderlich ist.“

1. Rahmenbedingungen

Über sog. Feindes- oder Todeslisten sind folgende Fakten bekannt:

- Gemäß Angaben der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage hin hat das rechtsextreme Prepper-Netzwerk Nordkreuz eine Liste mit Namen und Adressen von etwa 25.000 politischen Gegnern gesammelt (Schreiben des BMJV v. 25.07.2018 an MdB Lange, Fraktion Die Linke). Die Listen wurden 2017 bei Razzien in Mecklenburg-Vorpommern vorgefunden. Unter Berufung auf Protokolle des Bundeskriminalamts soll ein Nordkreuz-

Angehöriger bei seiner Vernehmung ausgesagt haben, die Listen mit „linken Persönlichkeiten“ hätten dazu gedient, diese „im Konfliktfall“ zu liquidieren.

- Unter dem Hashtag #WirKriegenEuchAlle(e) wurde Anfang 2019 auf dem linken Internetportal „Indymedia“ eine rechte Drohliste publiziert, die mehr als 200 Klarnamen und Adressen umfasst, teilweise mit kurzen Zusätzen wie „grün und homo“ oder „hetzt gegen AfD“.

- Der rechtsextreme Bundeswehrsoldat Franco A. hatte nach Angaben der Bundesregierung gemeinsam mit Komplizen eine Liste mit 23 „Namen oder Örtlichkeiten“ angelegt. Die rechtsextreme Terrororganisation NSU führte Feindeslisten. Laut Bundesregierung haben Ermittler nach dem Aufdecken des NSU-Netzwerks im Jahr 2011 etwa 10.000 Datensätze gefunden, so die Antwort auf die o.g. kleine Anfrage: „Darüber hinaus wurden Adresslisten in Papierform sowie Karten, zum Teil mit nicht eindeutig lokalisierbaren Markierungen sichergestellt“.

- Von Rechtsradikalen erstellte Listen sind online zu finden. So wurde z.B. auf der Website „Nürnberg 2.0 Deutschland“ deren Ziel wie folgt beschrieben: „Aufbau einer Erfassungsstelle zur Dokumentation der systematischen und rechtswidrigen Islamisierung Deutschlands, der grundgesetzfeindlichen Entdemokratisierung, der Entrechtung des Bürgers und der Straftaten linker Faschisten zur Unterdrückung des Volkes“. Erfasst sind Name, zum Teil Geburtsdatum, Beruf und Zitate (Thrum/Schuler, Wie gefährlich sind die Feindeslisten der Rechtsextremen? www.zeitde 25.07.2019).

Es ist bekannt, dass einzelne Personen, die auf solchen Listen aufgeführt wurden, Ziel persönlicher Angriffe waren. Der Mord am Kasseler Regierungspräsidenten Walter Lübcke am 02.06.2019 zeigt, dass Täter nicht vor der Tötung von Menschen zurückschrecken.

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Es geht bei der von Ihnen gestellten Frage auch um Datenschutz, nämlich, dass Betroffenen durch die Information über die Aufnahme in den o.g. Listen die Möglichkeit gegeben werden soll selbst (mit) zu bestimmen, wer was bei welcher Gelegenheit über sie weiß (BVerfG U. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u.a. Rn. 94, Volkszählungsurteil, NJW 1984, 422). Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) begründet die Notwendigkeit „informationeller Selbstbestimmung“ wie folgt begründet:

„Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen (Dritter) nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden. ... Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet und weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. ... Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfreiheit seiner Bürger begründeten freiheitlichen Gemeinwesens ist.“ Diese Bewertung ist ständige Rechtsprechung des BVerfG (z.B. BVerfG, B. v. 15.03.2001 – 2 BvR 1841/00 u.a. -, NJW 2001, S. 2321; BVerfG B. v. 14.12.2001 - 2 BvR 152/01 Rn. 10, NJW 2002, 2164).

Zur staatlichen Schutzpflicht hat das BVerfG u.a. Folgendes ausgeführt: „Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleistet, dass in der Rechtsordnung gegebenenfalls die Bedingungen geschaffen und erhalten werden, unter denen der Einzelne selbstbestimmt an Kommunikationsprozessen teilnehmen und so seine Persönlichkeit entfalten kann. Dazu muss dem Einzelnen ein informationeller Selbstschutz auch tatsächlich möglich und zumutbar sein. Ist das nicht der Fall, besteht eine staatliche Verantwortung, die Voraussetzungen selbstbestimmter Kommunikationsteilhabe zu gewährleisten. ... Die aus

dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht folgende Schutzpflicht gebietet den zuständigen staatlichen Stellen vielmehr, die rechtlichen Voraussetzungen eines wirkungsvollen informationellen Selbstschutzes bereitzustellen“ (BVerfG B. v. 23.10.2006 – 1 BvR 2017/02 Rn. 33, JZ 2007, 577).

Eine staatliche Schutzpflicht besteht in besonderem Maße, wenn durch Private das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit bedroht ist: „Art. 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet den Staat, jedes menschliche Leben zu schützen. Diese Schutzpflicht ist umfassend. Sie gebietet dem Staat, sich schützend und fördernd vor dieses Leben zu stellen; das heißt vor allem, es auch vor rechtswidrigen Eingriffen von seiten anderer zu bewahren (BVerfGE 39, 1 [42]). An diesem Gebot haben sich alle staatlichen Organe, je nach ihren besonderen Aufgaben, auszurichten. Da das menschliche Leben einen Höchstwert darstellt, muss diese Schutzverpflichtung besonders ernst genommen werden“ (BVerfG B. v. 16.10.1977 - 1 BvQ 5/77 Rn. 14, NJW 1977, 2255).

Das BVerfG führt weiter aus: „Wie die staatlichen Organe ihre Verpflichtung zu einem effektiven Schutz des Lebens erfüllen, ist von ihnen grundsätzlich in eigener Verantwortung zu entscheiden. Sie befinden darüber, welche Schutzmaßnahmen zweckdienlich und geboten sind, um einen wirksamen Lebensschutz zu gewährleisten (BVerfGE a.a.O. S. 44). Ihre Freiheit in der Wahl der Mittel zum Schutz des Lebens kann sich in besonders gelagerten Fällen auch auf die Wahl eines bestimmten Mittels verengen, wenn ein effektiver Lebensschutz auf andere Weise nicht zu erreichen ist“ (BVerfG B. v. 16.10.1977 - 1 BvQ 5/77 Rn. 15).

Zum Schutz des Lebens hat das BVerfG zudem Folgendes ausgeführt: „Die Schutzverpflichtung des Staates muss umso ernster genommen werden, je höher der Rang des in Frage stehenden Rechtsgutes innerhalb der Wertordnung des Grundgesetzes anzusetzen ist. Das menschliche Leben stellt ... innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung einen Höchstwert dar; es ist die vitale Basis der Menschenwürde und die Voraussetzung aller anderen Grundrechte. ... Wie der Staat seine Verpflichtung zu einem effektiven Schutz des sich entwickelnden Lebens erfüllt, ist in erster Linie vom Gesetzgeber zu entscheiden. Er befindet darüber, welche Schutzmaßnahmen er für zweckdienlich und geboten hält, um einen wirksamen Lebensschutz zu gewährleisten.“ (BVerfG U. 25.02.1975 – 1 BvF 1/74 u.a. Rn. 149, 153, NJW 1975, 573).

3. Einfachgesetzliche Situation

Gemäß dem geltenden Polizeirecht bestehen keine expliziten Informationspflichten bei Hinweisen auf persönliche Gefährdungen. Anwendbar ist jeweils die polizeirechtliche Generalklausel, z. B § 174 LVwG SH: „Die Ordnungsbehörden und die Polizei haben im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtgemäßem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder der einzelnen Person Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit bedroht wird.“

Für die Verfassungsschutzbehörden bestehen keine Regelungen, die diese zum Tätigwerden gegenüber möglicherweise von Angriffen Bedrohten verpflichten könnten. Nach § 19 Abs. 2 Nr. 1 LVerfSchG SH ist die Verfassungsschutzbehörde berechtigt, aber nicht verpflichtet, personenbezogene Informationen zu übermitteln „an die Polizei, sofern tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass jemand eine in § 100a Strafprozessordnung genannte Straftat plant“. In § 100a StPO werden als Straftaten u.a. Mord und Totschlag nach den §§ 211 und 212“ StGB aufgeführt.

Im Rahmen der Aufgabenerfüllung sind sowohl die Polizei wie auch die Verfassungsschutzbehörde berechtigt, in sog. Feindes- oder Todeslisten aufgeführte Personen über diesen Umstand zu informieren sowie diese darüber hinausgehend zu

beraten. Der Polizei sind weitergehende Schutzmaßnahmen erlaubt. Soweit dabei Eingriffe in die Rechte der Betroffenen erfolgen, bedarf es der Zustimmung bzw. Einwilligung der Betroffenen. Dies gilt u.a. auch, wenn Dritte über die Gefährdung, die sich aus einer Feindes- oder Todesliste ergibt, informiert werden (§ 177 LVwG SH). Ohne eine Einwilligung ist der Polizei eine Übermittlung nur in seltenen Ausnahmefällen erlaubt, wenn dies zur „Abwehr einer im einzelnen Falle bevorstehenden Gefahr erforderlich ist“ (§ 193 Abs. 1 LVwG SH).

Da eine Information von Betroffenen gemäß der bestehenden Gesetzeslage im Ermessen der handelnden Behörde steht, kommt eine Pflicht hierzu nur in Betracht, wenn eine Ermessenreduzierung auf Null gegeben ist.

Es ist eine große Herausforderung für Sicherheitsbehörden festzustellen, ob und inwieweit für eine Person eine Gefährdung vorliegt. Eine noch größere Herausforderung kann darin bestehen, adäquate Maßnahmen zur Bekämpfung der Gefahr festzulegen und umzusetzen.

Die Information von Gefährdeten über eine Gefährdungssituation stellt einen relativ geringen Eingriff für den Betroffenen dar. Eine Persönlichkeitsverletzung liegt i.d.R. nur vor, wenn die Information für den Betroffenen nicht hilfreich ist und diesen möglicherweise verunsichert oder seelisch stark belastet, ohne dass Vorkehrungen hiergegen getroffen werden bzw. getroffen werden können.

Bei einer solchen „Gefährdetenansprache“ kann i.d.R. nicht pauschal vorgegangen werden. Vielmehr muss die Gefährdung für jeden einzelnen Betroffenen, der z.B. auf einer Liste aufgeführt wird, festgestellt werden.

Bei einer Gefährdetenansprache sollte die Gefahrensituation für den Betroffenen so präzise wie möglich dargestellt sowie beschrieben werden, wie das Risiko minimiert oder gar vollständig vermieden werden kann. Werden hierbei Informationen über natürliche Personen weitergegeben, so muss darauf geachtet werden, dass diese Übermittlung zulässig ist. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn Hinweise dafür bestehen, dass für den Gefährdeten vom Gefährder eine ernsthafte Gefahr ausgeht und mit der Information diese Gefahr verringert werden kann.

Bei der Gefährdetenansprache ist weiterhin darauf zu achten, dass nicht unbefugte Dritte (etwa Arbeitgeber, Familienangehörige) von der Unterrichtung durch die Sicherheitsbehörden Kenntnis erlangen.

Die Frage, inwieweit durch eine spezifische Gesetzesregelung eine Pflicht von Sicherheitsbehörden begründet werden kann, Betroffene über eine Gefahrenlage zeitnah hierüber zu informieren, ist grundsätzlich zu bejahen. Dadurch kann eine gewisse Rechtssicherheit für alle Beteiligten hergestellt werden. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung einer solchen Regelung besteht jedoch das Problem, dass angesichts der Vielfalt der möglichen Gefährdungen eine präzise rechtliche Beschreibung schwer vorzunehmen ist, da unbestimmte Rechtsbegriffe genutzt werden müssen und letztlich der Sicherheitsbehörde ein Beurteilungsspielraum verbleiben muss. Es ist in jedem Fall nicht angesagt, eine Regelung auf sog. Feindes- und Todeslisten zu beschränken, da sich Gefährdungen – auch im politischen Raum – nicht ausschließlich auf dieser Grundlage für die Sicherheitsbehörden ergeben können.

Im Interesse des Schutzes von Gefährdeten ist es also wünschenswert, dass über eine gesetzliche Regelung eine Pflicht für die Polizei statuiert wird, im Fall einer konkretisierten Gefahr die Betroffenen hierüber zu informieren. In Bezug auf die Verfassungsschutzbehörde bietet es sich an, eine entsprechende Benachrichtigungspflicht gegenüber der Polizei gesetzlich vorzusehen, um dieser die Prüfung zu erleichtern, ob eine Benachrichtigung

angesagt ist. Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen liegen im Bereich der Gesetzgebungskompetenz des Landes.

Für Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Thilo Weichert