

Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag • Postfach 7121 • 24171 Kiel

An den Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn Werner Kalinka, MdL

- im Hause -

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/4395**

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 202 – 276/16
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104
Telefax (0431) 988-1250
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

15.06.2009

**Rechtsfragen im Zusammenhang mit Art. 2 Nr. 1 des Entwurfs eines Gesetzes
zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes, des Landesmeldegesetzes und
des Landesstatistikgesetzes (Drs. 16/2609)**

Sehr geehrter Herr Kalinka,

in der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 03.06.2009 wurden datenschutz- und kompetenzrechtliche Bedenken gegen Art. 2 Nr. 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes, des Landesmeldegesetzes und des Landesstatistikgesetzes (Drs. 16/2609) geäußert. Nach der dort getroffenen Regelung kann abweichend von § 24 Abs. 1 Satz 6 Landesmeldegesetz (LMG) eine Datenabfrage durch Polizeibehörden auch ohne Kenntnis konkreter Identifikationsmerkmale von Personen erfolgen, soweit dies zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung im Einzelfall erforderlich ist.

Der Wissenschaftliche Dienst wurde um Begutachtung dieser Frage gebeten. Dem kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

1. Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers

Das Melderecht unterliegt seit der Föderalismusreform I der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG. Dies umfasst neben der An- und Abmeldung auch den Registerabgleich sowie verbundene Fragen des Datenschutzes (Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl., 2009, Art. 73 RN 10).

Vor der Föderalismusreform bestand für diese Materie die Rahmengesetzgebung des Bundes, die dieser mit dem Melderechtsrahmengesetz (MRRG) ausgefüllt hat. Nach der Übergangsregelung des Art. 125b Abs. 1 GG gilt dieses Rahmengesetz ebenso wie die dort festgeschriebenen Befugnisse und Verpflichtungen der Länder fort. Innerhalb des bundesrechtlich vorgegebenen Rahmens bleiben die Länder daher Regelungsbefugt, solange der Bund von seiner (neuen) ausschließlichen Gesetzgebungs-Kompetenz keinen Gebrauch macht (vgl. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 10. Aufl., 2009, Art. 125b RN 3).

§ 24 LMG regelt – in Ausfüllung des von § 18 MRRG vorgegebenen Rahmens – die Zulässigkeit der Datenübermittlung durch die Meldebehörde an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen. § 24 Abs. 4 LMG bestimmt, in welchen Fällen die Meldebehörde einer Polizeibehörde Daten aus dem Melderegister zu übermitteln hat. Art. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs konkretisiert diese Verpflichtung für den Fall, dass konkrete Identifikationsmerkmale einer Person entgegen § 24 Abs. 1 Satz 6 LMG nicht vorliegen. Nichts anderes folgt daraus, dass die Vorschrift nicht aus Sicht der Meldebehörde, sondern aus Sicht der Polizeibehörde formuliert wird, die im Einzelfall im Zuge der Gefahrenabwehr oder im Wege der Strafverfolgung tätig werden kann. Denn geregelt wird die Zulässigkeit der Datenübermittlung aufgrund eines bestimmten Ersuchens der Polizeibehörde, nicht aber die Nutzung der auf diesem Wege gewonnenen Daten zum Zwecke der Strafverfolgung. Aus diesem Grunde liegt kein Eingriff in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das gerichtliche Verfahren¹ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG vor (vgl. auch *Degenhart*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 4. Aufl., 2007, Art. 74 RN 27). Vielmehr handelt es sich um die Regelung der Datenübermittlung aus dem Melderegister. Hierfür kommt dem Landesgesetzgeber in dem skizzierten Rahmen die Regelungskompetenz zu.

Kompetenzrechtliche Bedenken gegen die Regelung in Art. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs bestehen daher nicht.

¹ Dieser Begriff umfasst auch die Strafverfolgung.

2. Datenschutzrechtliche Bedenken

Durch die Regelung in Art. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs wird die Meldebehörde ermächtigt, abweichend von § 24 Abs. 1 Satz 6 LMG Daten auch dann an eine Polizeibehörde zu übermitteln, wenn diese ein Datenabfrageersuchen ohne Kenntnis konkreter Identifikationsmerkmale von Personen stellt, soweit dies zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung im Einzelfall erforderlich ist.

Nach § 24 Abs. 1 Satz 6 LMG dürfen Daten durch die Meldebehörde auf automatisiert verarbeitbaren Datenträgern oder durch Datenübertragung u. a. nur dann übermittelt werden, wenn an der Identität der anfragenden Stelle sowie der angefragten Person kein Zweifel besteht. Durch Art. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs wird also für Datenübermittlungen an Polizeibehörden darauf verzichtet, dass die Identität der angefragten Person bereits eindeutig feststeht. Denkbar erscheint dies im Bereich der Gefahrenabwehr etwa im Falle eines Hausbrandes, wenn ermittelt werden soll, welche Personen in diesem Haus gemeldet sind, oder im Bereich der Strafverfolgung, wenn aus einer bestimmten Wohnung heraus Straftaten verübt werden.²

Durch die Ermächtigung zur Übermittlung von Meldedaten ist das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG berührt. Dieses gewährleistet die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (*BVerfGE* 65, 1, 43). Es sichert seinen Trägern insbesondere Schutz gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe der auf sie bezogenen, individualisierten oder individualisierbaren Daten zu (*BVerfGE* 65, 1, 43; 115, 320, 341).

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist jedoch nicht schrankenlos gewährleistet. Der Einzelne muss vielmehr solche Beschränkungen seines Rechts hinnehmen, die durch überwiegende Allgemeininteressen gerechtfertigt sind (vgl. *BVerfGE* 65, 1, 43 f.). Diese Beschränkungen bedürfen jedoch einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, die insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit entsprechen muss (vgl. *BVerfGE* 65, 1, 44; 115, 320, 345).

² Dagegen handelt es sich nicht etwa um einen Fall der Rasterfahndung i. S. d. § 98a StPO. Bei der Methode der Rasterfahndung werden Daten einem automatisierten Abgleich mit anderen Daten unterzogen, um so die Schnittmenge von Personen zu ermitteln, auf welche bestimmte, vorab festgelegte und für die weiteren Ermittlungen als bedeutsam angesehene Merkmale zutreffen (vgl. *BVerfGE* 115, 320, 321). In einer reinen Suchabfrage in Dateien derselben Speicherstelle ist keine Rasterfahndung zu erblicken (*BVerfG*, Nichtannahmebeschluss vom 17.02.2009, Az.: 2 BvR 1372/07, 2 BvR 1742/07, juris, RN 23).

Fraglich ist, ob Art. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs den Anforderungen an eine Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe der skizzierten Art und des skizzierten Umfangs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG genügt. Im Hinblick auf das Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit bestehen hieran keine Zweifel. Insbesondere ist der Verwendungszweck der Daten bereichsspezifisch und präzise bestimmt (vgl. hierzu *BVerfGE* 115, 320, 365 f.). Gleches gilt für die zu übermittelnden Daten.

Weiterhin müsste der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt sein. Dieser verlangt, dass der Staat mit dem Grundrechtseingriff einen legitimen Zweck mit geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln verfolgt (vgl. *BVerfGE* 109, 279, 335 ff.).

Art. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs bestimmt, dass entsprechende Datenabfragen nur erfolgen dürfen, wenn dies zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung im Einzelfall erforderlich ist. Mit einer effektiven Gefahrenabwehr und Strafverfolgung verfolgt die Regelung einen legitimen Zweck. Ein Gesetz ist ferner zur Zweckerreichung geeignet, wenn mit seiner Hilfe der erstrebte Erfolg gefördert werden kann (vgl. *BVerfGE* 67, 157, 173). An den oben skizzierten Beispielen wird deutlich, dass die hier in Frage stehende Vorschrift das legitime Ziel der effektiven Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Einzelfall zu fördern geeignet ist. Die Erforderlichkeit einer Regelung ist weiterhin gegeben, wenn sich der gesetzgeberische Zweck nicht mit milderden Mitteln ebenso wirksam erreichen lässt (*BVerfGE* 53, 135, 145; 67, 157, 176). Vorliegend sind mildernde Mittel gleicher Wirksamkeit nicht ersichtlich. Insofern ist auch zu berücksichtigen, dass die Vorschrift selbst bereits entsprechende Datenabfragen ausdrücklich nur dann zulässt, wenn dies zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung im Einzelfall erforderlich ist. Gegen die Erforderlichkeit der Regelung bestehen daher keine Bedenken.

Schließlich müsste die Regelung auch die Grenzen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne wahren. Das ist dann der Fall, wenn die Schwere eines Eingriffs bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe steht (st. Rspr.; vgl. *BVerfGE* 90, 145, 173; 92, 277, 327; 109, 279, 350 ff.). Betroffene Bürgerinnen und Bürger dürfen durch die Maßnahmen nicht übermäßig belastet werden.

In dieser Hinsicht ist vorliegend auf der einen Seite zu beachten, dass Übermittlungen der Daten von Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht werden, die durch ihr eigenes Verhalten keinen Anlass für Maßnahmen der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung gesetzt haben. Denn durch die Entkopplung der Datenübertragung von der eindeutig feststehenden Identität der angefragten Person entfaltet die Regelung zwangsläufig eine gewisse Streubreite (vgl. *BVerfGE* 115, 320, 354 f.), auch wenn sich diese aufgrund der Kopplung an die Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Einzelfall regelmäßig in überschaubaren Grenzen halten dürfte.

Andererseits ist darauf hinzuweisen, dass die Regelung keine Übertragung besonders sensibler Daten ermöglicht, sondern lediglich der in § 24 Abs. 4 Satz 1 LMG enumurierten Daten Vor- und Familienname, früherer Name, Ordensname/Künstlername, Tag und Ort der Geburt, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Anschriften, Übermittlungssperren und Sterbetag. Es geht also nicht um die Übertragung höchstpersönlicher Daten, vielmehr handelt es sich im Wesentlichen um die Daten, die auch aus Personalausweisen unmittelbar ersichtlich sind und deren Persönlichkeitsrelevanz eher gering ist. Zu berücksichtigen ist auch, dass diese Daten ohne vorherige Kenntnis der Identität der angefragten Person nach dem Gesetzentwurf lediglich an Polizeibehörden und ausschließlich zum Zweck der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Einzelfall übermittelt werden dürfen. Auch die flankierenden Regelungen des Landesmeldegesetzes sind in die Betrachtung einzubeziehen. So darf die Datenübertragung nur stattfinden, wenn an der Identität der anfragenden Stelle kein Zweifel besteht (§ 24 Abs. 1 Satz 6 LMG). Die Polizeibehörden als Datenempfänger dürfen die Daten zudem nur für die Zwecke verarbeiten, zu deren Erfüllung sie ihnen übermittelt wurden (§ 24 Abs. 8 LMG).

Im Ergebnis sind daher im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsabwägung keine überwiegenden Interessen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger ersichtlich, die der von Art. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs angestrebten Datenabfrage zum Zwecke der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung im Einzelfall entgegensteht.

Auch datenschutzrechtliche Bedenken gegen die Regelung in Art. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs bestehen daher nicht.

Darüber hinaus wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass § 18 Abs. 1a MRRG als Rahmen für die Übermittlung von Daten auf automatisiert verarbeitbaren Datenträgern oder durch Datenübertragung an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen nach Maßgabe des Landesrechts vorsieht, dass über die Identität der anfragenden Stelle kein Zweifel bestehen darf und bestimmte Übermittlungssperren nicht vorliegen dürfen. Das Kriterium der feststehenden Identität der angefragten Person findet sich also auch im dem Landesmeldegesetz zugrunde liegenden Rahmengesetz nicht.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger