



VERWALTUNGSGERICHT KARLRUHE

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Entscheidungsdatum: 14.04.2010

Aktenzeichen: 3 K 1988/09

In dem Rechtsstreit

...

hat das

...

für Recht erkannt:

Der Bescheid des Polizeireviers Karlsruhe-Marktplatz vom 06.03.2008 und der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 03.08.2009 werden aufgehoben. Der Beklagte wird verurteilt, sämtliche von ihm über den Kläger in der Datei Gewalttäter Sport gespeicherten Daten zu löschen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war notwendig.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger begehrt die Löschung seiner Daten aus der Datei Gewalttäter Sport.

Am 02.06.2007 kam es vor dem Regionalligaspiel KSC II gegen SSV Reutlingen zu einer Auseinandersetzung zwischen rivalisierenden Fangruppen, in deren Gefolge 40 Personen in Polizeigewahrsam genommen wurden, darunter auch der Kläger. Er wurde vernommen, seine persönlichen Daten wurden erfasst, vom Polizeirevier Karlsruhe-Marktplatz in das polizeiliche Auskunftssystem Baden-Württemberg (POLAS-BW) eingestellt und für die beim Bundeskriminalamt (BKA) angesiedelte, bundesweit zugängliche Verbunddatei Gewalttäter Sport freigegeben.

Das gegen den Kläger eingeleitete Strafverfahren wegen Landfriedensbruch wurde von der Staatsanwaltschaft Karlsruhe am 06.02.2008 nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt.

Mit Schreiben vom 27.02.2008 beantragte der Kläger beim Polizeirevier Karlsruhe-Marktplatz, die über ihn in der Datei Gewalttäter Sport gespeicherten Daten zu löschen. Für die ordnungsgemäße Errichtung dieser Verbunddatei hätte es einer Rechtsverordnung im Sinne von § 7 Abs. 6 BKAG bedurft, die detaillierte

Bestimmungen über die Art und den Umfang der zu speichernden Daten enthalte. Es fehle daher an einer Rechtsgrundlage für die Datenspeicherung.

Mit Schreiben vom 06.03.2008, dem keine Rechtsbehelfsbelehrung beigefügt war, lehnte das Polizeirevier Karlsruhe-Marktplatz den Löschantrag des Klägers ab, da die Speicherung von Daten des Klägers in der Verbunddatei Gewalttäter Sport auch ohne Rechtsverordnung zulässig sei. Die Einstellung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens ändere daran nichts.

Den vom Kläger hiergegen unter dem 03.02.2009 eingelegten Widerspruch wies das Regierungspräsidiums Karlsruhe - Landespolizeidirektion - mit Widerspruchsbescheid vom 03.08.2009 zurück.

Der Widerspruchsbescheid wurde am 07.08.2009 zugestellt.

Am 21.08.2009 hat der Kläger Klage erhoben.

Zur Begründung macht er erneut geltend, dass es für die ordnungsgemäße Errichtung der Datei Gewalttäter Sport einer Rechtsverordnung bedürft hätte, wie auch Entscheidungen des VG Hannover und OVG Lüneburg bestätigten. Die fehlende Rechtsverordnung habe zu einer Flut von Eintragungen - bis Ende Januar 2009 seien fast 11.000 angebliche Fußballgewalttäter gespeichert worden - geführt, die vielfach willkürlich seien, wie zahlreiche Beispiele aus der Praxis belegten. Es stelle einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar, wenn die Daten des Klägers ohne Rechtsgrundlage in einer rechtswidrig errichteten Datei gespeichert würden, obwohl das zugrundeliegende Ermittlungsverfahren eingestellt worden und der Vorwurf des Landfriedensbruchs von vornherein haltlos gewesen sei. Die Eintragung in die Datei führe zu polizeilichen Folgemaßnahmen wie Ausreise- und Einreiseverboten. Die tatsächliche Aussagekraft der Datei sei zudem gering, weil durch die enthaltenen Vorwürfe oft ein völlig falsches Bild entstehe. Weil die Existenz der Datei bereits rechtswidrig sei, komme es nicht darauf an, aus welchen Gründen die Speicherung der klägerischen Daten erfolgt sei. Im Übrigen sei der Vorwurf gegen den Kläger unzutreffend. Die Regelungen des baden-württembergischen PolG seien für die Speicherung in der Datei Gewalttäter Sport und den Anspruch auf Löschung aus der Datei nicht einschlägig. Auch wenn die abzuspeichernden Daten von den Länderpolizeibehörden an das BKA weitergegeben würden, handle es sich um eine beim BKA zentral geführte Datei, auf die die landesrechtlichen Vorschriften nicht anwendbar seien. Es handle sich um eine Verbunddatei im Sinne des BKAG, unabhängig davon, wie der Datenverbund technisch im Einzelnen ausgestaltet sei. Für jegliche Datenspeicherung bedürfe es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einer normklaren Ermächtigung, die das PolG für die Datei Gewalttäter Sport nicht enthalte. Die Errichtungsanordnung genüge nicht als Ermächtigungsgrundlage für diese Verbunddatei. Laut Bundesverfassungsgericht reichten verwaltungsinterne Regelungen als Grundlage für Datenspeicherungen nicht aus. Auch wenn es wünschenswert sei, dass es eine bundesweite Datei über reisende Fußballgewalttäter gebe, erlaube dies noch nicht, eine solche Datei ohne die erforderliche Rechtsverordnung zu errichten.

Der Kläger beantragt,

den Bescheid des Polizeireviers Karlsruhe-Marktplatz vom 06.03.2008 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 03.08.2009 aufzuheben und den Beklagten zu verurteilen, sämtliche von ihm über den Kläger in der Datei Gewalttäter Sport gespeicherten Daten zu löschen, sowie die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Speicherung der Daten entspreche den Voraussetzungen des § 38 Abs. 1 PolG. Hiernach sei das Speichern, Verändern und Nutzen von personenbezogenen Daten, die im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens bekannt geworden seien, zulässig, solange dies zur Abwehr einer Gefahr oder zur

vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich sei. Dies setze voraus, dass die betroffene Person verdächtig sei, eine Straftat begangen zu haben, und dass tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass sie künftig Straftaten begehen werde. Ein Verdacht im Sinne von § 38 Abs. 1 PolG liege nicht nur dann vor, wenn der Betroffene wegen einer Straftat rechtskräftig verurteilt sei. Vielmehr genüge schon die Tatsache, dass das Verfahren durch die Staatsanwaltschaft eingestellt worden sei. Sogar bei einem Freispruch sei eine Speicherung der Daten zulässig, wenn ein Restverdacht vorliege. Hier sei das Verfahren eingestellt worden, weil dem Kläger keine konkrete Tathandlung zugeordnet habe werden können. An der Tatbeteiligung im Sinne von § 125 StGB des Klägers an sich hätten jedoch keine Zweifel bestanden. Es handle sich gerade nicht um ein bloß passives oder zufälliges "Dabeisein". Der Kläger habe sich vielmehr der zum Zwecke von Gewalttätigkeiten losmarschierenden Personengruppe in Kenntnis dieses Zwecks angeschlossen und gemeinsam und gezielt mit dieser Gruppe agiert. Auch die zusätzlich erforderliche Wiederholungsgefahr sei nicht von einer rechtskräftigen Verurteilung abhängig. Nach polizeilicher Erfahrung sei insbesondere bei Gewaltdelikten im Rahmen von Fußballveranstaltungen eine solche Gefahr gegeben, so dass das Speichern der Daten zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten erforderlich gewesen sei. Daher sei die Speicherung der erhobenen Daten nach Landesrecht für polizeiliche Zwecke in Baden-Württemberg zulässig. Davon zu unterscheiden sei die Frage nach der Zulässigkeit der Errichtung der Datei beim BKA und des Einpflegens der Daten durch das Land. Dies sei inzident bei der Frage nach der Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung zu prüfen. Die Freigabe der Daten für einen bundesweiten Datenverbund über das BKA, also die Einstellung in die sog. Verbunddatei Gewalttäter Sport des BKA, die auch Polizeidienststellen anderer Bundesländer den Zugriff auf Daten in Baden-Württemberg erlaube, sei rechtlich zulässig. Die vom Kläger angeführte Rechtsprechung möge für eine Datenerhebung und Speicherung durch das BKA richtig sein, für die Zurverfügungstellung der nach Landesrecht erhobenen und gespeicherten Daten im Wege der Amtshilfe werde indes keine Rechtsverordnung zum BKAG benötigt. Hierzu sei die Errichtungsanordnung ausreichend.

Dem Gericht liegt ein Heft Akten des Regierungspräsidiums Karlsruhe vor. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird hierauf, auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze sowie auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung ergänzend Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Klage ist zulässig.

Sie ist als allgemeine Leistungsklage statthaft, denn bei der begehrten Datenlöschung handelt es sich um ein schlichtes Verwaltungshandeln. Eine vorweg zu treffende Entscheidung in Form eines Verwaltungsakts über die Datenlöschung sieht das BKAG nicht vor. Die Aufhebung des die Löschung ablehnenden Bescheids des Polizeireviere Karlsruhe-Marktplatz vom 06.03.2008 und des diesen bestätigenden Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Karlsruhe vom 03.08.2009 dient allein der Klarstellung.

Die Klage ist auch begründet.

Zu Unrecht hat der Beklagte die Löschung der personenbezogenen Daten des Klägers in der Datei Gewalttäter Sport abgelehnt. Der Löschungsanspruch des Klägers ergibt sich aus § 32 Abs. 2 i. V. m. Abs. 9 BKAG. Nach § 32 Abs. 2 S. 1 hat das BKA die in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig ist. Bei in Dateien des polizeilichen Informationssystems gespeicherten personenbezogenen Daten obliegt die Löschungspflicht nach § 32 Abs. 9 BKAG der Stelle, die die datenschutzrechtliche Verantwortung nach § 12 Abs. 2 BKAG trägt, und damit der Stelle, die die Daten unmittelbar eingibt. Entsprechend der sich aus § 32 Abs. 2 i. V. m. Abs. 9 BKAG ergebenden Löschungspflicht hat nach § 11 Abs. 3 S. 1 BKAG auch nur die Behörde, die die Daten zu einer Person eingegeben hat, die Befugnis, diese zu ändern, zu berichtigen oder zu löschen.

Damit ist auch die Passivlegitimation des beklagten Landes gegeben (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.2003 - 6 C 3.03 -, Buchholz 402.46 BKAG Nr. 2; OVG Lüneburg, Urt. v. 16.12.2008 - 11 LC 229/08 -, NdsVBl. 2009, 135; Hess. VGH, Urt. v. 16.12.2004 - 11 UE 2982/02 -, DÖV 2005, 523; unklar insoweit VG Mainz, Urt. v. 04.09.2008 - 1 K 363/08.MZ -, DUD 2009, 195).

Die Datenspeicherung ist deshalb unzulässig, weil sie rechtswidrig ist.

Rechtlicher Maßstab für die Beurteilung der Datenspeicherung in der Datei Gewalttäter Sport ist das BKAG. Landesrecht ist für den elektronischen Datenverbund im Sinne von § 2 Abs. 3 BKAG nicht einschlägig (vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 16.12.2008, a. a. O.; VG Mainz, Urt. v. 04.09.2008, a. a. O.). Aufgrund des spezialgesetzlichen Vorrangs des BKAG kommt es für die vorliegende Entscheidung daher auch nicht auf die Rechtmäßigkeit der Datenspeicherung nach § 38 PolG und der Datenübermittlung nach § 42 PolG an.

Bei den streitgegenständlichen personenbezogenen Daten des Klägers handelt es sich um in Dateien des polizeilichen Informationssystems gespeicherte Daten. Das polizeiliche Informationssystem INPOL (vgl. § 11 BKAG) wird im Rahmen der Bundesaufgabe des BKA nach § 2 Abs. 3 BKAG geführt. Gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 BKAG bestimmt das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit den Innenministerien/Innensensatoren der Länder die Dateien, die in das polizeiliche Informationssystem einzubeziehen sind. Nach der Ständigen Konferenz der Innenminister gehören dazu neben der Datei Gewalttäter Sport z.B. die Haftdatei, die Erkennungsdienstdatei, Arbeitsdateien für besondere Kriminalitätsbereiche (PIOS), die Personen- und die Sachfahndungsdatei, die polizeiliche Kriminalstatistik und andere (vgl. hierzu BR-Drs. 94/95 S. 63 f. u. BT-Drs. 13/1550 S. 28). Die in das polizeiliche Informationssystem einbezogene Datei Gewalttäter Sport ist eine sog. Verbunddatei. Verbunddateien sind vom BKA als Zentralstelle für den elektronischen Datenverbund zwischen Bund und Ländern geführte Dateien des polizeilichen Informationssystems INPOL, wobei die jeweils von den Ländern in eigener Zuständigkeit gewonnenen Daten dezentral und unmittelbar in das Verbundsystem eingegeben und diese Daten im System für alle Verbundteilnehmer zum Abruf bereitgehalten werden, wie es der Beklagten-Vertreter auch in der mündlichen Verhandlung geschildert hat (vgl. Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, S. 855, Rdnr. 79; Ahlf/Daub/Lersch/Störzer, BKAG, § 8 Rdnr. 2a).

Nach § 13 Abs. 1 S. 1 BKAG übermitteln die Landeskriminalämter dem BKA nach Maßgabe der Rechtsverordnung zu § 7 Abs. 6 BKAG die zur Erfüllung seiner Aufgaben als Zentralstelle erforderlichen Informationen. Die Verpflichtung der Landeskriminalämter nach Satz 1 kann im Benehmen mit dem BKA auch von anderen Polizeibehörden des Landes erfüllt werden, wie dies auch in Baden-Württemberg geschieht. Nach § 11 Abs. 2 S. 1 BKAG sind zur Teilnahme am polizeilichen Informationssystem außer dem BKA und den Landeskriminalämtern sonstige Polizeibehörden der Länder, die Bundespolizei sowie die mit der Wahrnehmung grenzpolizeilicher Aufgaben betrauten Behörden der Zollverwaltung und das Zollkriminalamt berechtigt, was das Recht umfasst, Daten zur Erfüllung der Verpflichtung nach § 13 BKAG im automatisierten Verfahren einzugeben und, soweit dies zur jeweiligen Aufgabenerfüllung erforderlich ist, abzurufen. Gemäß § 11 Abs. 2 S. 2 BKAG ist in den nach § 34 BKAG zu erlassenden Errichtungsanordnungen für jede automatisierte Datei des polizeilichen Informationssystems festzulegen, welche Behörden berechtigt sind, Daten einzugeben und abzurufen. Für die Eingabe gelten gemäß § 11 Abs. 2 S. 3 BKAG die §§ 7 bis 9 BKAG entsprechend.

Die Unzulässigkeit der Datenspeicherung ergibt sich im vorliegenden Fall allerdings nicht bereits aus § 8 Abs. 3 BKAG. Danach ist die Speicherung unzulässig, wenn der Beschuldigte rechtskräftig freigesprochen, die Eröffnung des Hauptverfahrens gegen ihn unanfechtbar abgelehnt oder das Verfahren nicht nur vorläufig eingestellt wird und sich aus den Gründen der Entscheidung ergibt, dass der Betroffene die Tat nicht oder nicht rechtswidrig begangen hat.

Der Kläger wurde vom Vorwurf des Landfriedensbruchs weder rechtskräftig freigesprochen noch ergibt sich aus der Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft Karlsruhe vom 06.02.2008 - 151 Js 1292/09 - positiv, dass der Kläger die Tat nicht oder nicht rechtswidrig begangen hat. Dabei stellt das Gesetz nicht darauf ab, ob sich aus der Entscheidung ergibt, dass Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein Restverdacht existiert (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.2003, a. a. O.; OVG Lüneburg, Urt. v. 16.12.2008, a. a. O.).

Nach der Begründung der Einstellungsverfügung sprechen gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass auch der Kläger bei den Angreifern dabei war, weil er sich kurz nach der Tat in der Nähe der Tatörtlichkeit im Bereich des Universitätsgeländes in einer zumindest weitestgehend mit der angreifenden Gruppe identischen Gruppe

von Fußballfans? bewegte. Es wäre aber nicht hinreichend sicher auszuschließen, dass tatsächlich zumindest teilweise eine Durchmischung der angreifenden Gruppe mit an den Angriffen nicht beteiligten Personen stattgefunden hat. Damit ergibt sich aus den Entscheidungsgründen der Einstellungsverfügung gerade nicht, dass der Kläger die Tat nicht begangen hat.

Die Datenspeicherung erweist sich jedoch deshalb als unzulässig, weil die nach dem BKAG für die Dateneingabe nach § 11 Abs. 2 S. 3 BKAG und die Datenübermittlung nach § 13 Abs. 1 BKAG vorausgesetzte Rechtsverordnung nach § 7 Abs. 6 BKAG bislang nicht erlassen wurde.

Nach § 7 Abs. 6 BKAG bestimmt das Bundesministerium des Inneren mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung das Nähere über die Art der Daten, die nach den §§ 8 und 9 BKAG gespeichert werden dürfen. § 8 BKAG legt fest, welche Informationen das BKA zur Erfüllung seiner Aufgaben nach § 2 Abs. 1-3 BKAG in Dateien speichern, verändern oder nutzen kann. § 9 BKAG betrifft die Datenspeicherung zu sonstigen Zwecken (z.B. Fahndung, Identifizierung).

Nach Auffassung der Kammer kann kein Zweifel daran bestehen, dass für die Datenerhebung und -speicherung in der Verbunddatei Gewalttäter Sport die nach den §§ 11 Abs. 2 S. 3, 13 Abs. 1 S. 1 i. V. m. 7 Abs. 6 BKAG erforderliche Rechtsverordnung im Hinblick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und den Vorbehalt des Gesetzes unerlässlich ist.

Die Speicherung der personenbezogenen Daten des Klägers in der vom BKA geführten Verbunddatei Gewalttäter Sport stellt - wie bereits deren Erhebung und Übermittlung an das BKA - einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung trägt Gefährdungen und Verletzungen der Persönlichkeit Rechnung, die sich für den Einzelnen, insbesondere unter den Bedingungen moderner Datenverarbeitung, aus informationsbezogenen Maßnahmen ergeben. Dieses Recht flankiert und erweitert den grundrechtlichen Schutz von Verhaltensfreiheit und Privatheit; es lässt ihn schon auf der Stufe der Persönlichkeitsgefährdung beginnen. Eine derartige Gefährdungslage kann bereits im Vorfeld konkreter Bedrohungen von Rechtsgütern entstehen. Mittels elektronischer Datenverarbeitung sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer Person unbegrenzt speicherbar und jederzeit und ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekundenschnelle abrufbar. Sie können darüber hinaus mit anderen Datensammlungen zusammengefügt werden, wodurch vielfältige Nutzungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten entstehen. Dadurch können weitere Informationen erzeugt und so Schlüsse gezogen werden, die sowohl die grundrechtlich geschützten Geheimhaltungsinteressen des Betroffenen beeinträchtigen als auch anschließende Eingriffe in seine Verhaltensfreiheit nach sich ziehen können. Eine weitere Besonderheit des Eingriffspotentials von Maßnahmen der elektronischen Datenverarbeitung liegt in der Menge der verarbeitbaren Daten, die auf konventionellem Wege gar nicht bewältigt werden könnte. Der mit solchen technischen Möglichkeiten einhergehenden gesteigerten Gefährdungslage entspricht der hierauf bezogene Grundrechtsschutz (vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.03.2008 - 1 BvR 2074/05 - u.a.; BVerfGE 120, 378, jeweils m.w.N.).

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist der Einschränkung im überwiegenden Allgemeininteresse zugänglich. Diese bedarf jedoch einer gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht und verhältnismäßig ist (vgl. BVerfGE 65, 1 <43 f.>; 120, 378 <401 ff.>; BVerfGK 10, 330 <337>). Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden (vgl. BVerfGE 65, 1 <44 ff.>; 100, 313 <359 f.>; BVerfGK 10, 330 <337 f.>).

Nach Auffassung der Kammer kann kein Zweifel daran bestehen, dass die für eine Vielzahl von Dateien ganz unterschiedlicher Art geltenden und deshalb sehr allgemein gehaltenen Vorschriften der §§ 7 ff. BKAG keine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für die Verbunddatei Gewalttäter Sport darstellen und hiervon auch das BKAG mit der in § 7 Abs. 6 BKAG getroffenen Regelung ausgeht.

Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des § 7 Abs. 6 BKAG. Während nämlich in § 7 Abs. 1 bis 3 und 5

BKAG ausdrücklich jeweils ein Ermessen eingeräumt wird (Das Bundeskriminalamt kann ...), enthält § 7 Abs. 6 BKAG eine klare Anweisung (Das Bundesministerium des Innern bestimmt mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung ...). § 13 Abs. 1 S. 1 BKAG setzt mit der gewählten Formulierung ?... nach Maßgabe der Rechtsverordnung zu § 7 Abs. 6 ...? den Erlass einer Rechtsverordnung ebenfalls voraus. Auch § 11 Abs. 2 S. 3 BKAG bestimmt, dass für die Eingabe von Daten in das polizeiliche Informationssystem die §§ 7 bis 9 BKAG entsprechend gelten sollen, so dass auch hier eine das Nähere regelnde Rechtsverordnung für erforderlich angesehen wird.

Der Gesetzgeber hat die noch zu erlassende Rechtsverordnung nach § 7 Abs. 6 BKAG auch nicht lediglich in das Ermessen des Ordnungsgebers stellen wollen.

Zwar hat der Ordnungsgeber bei Ordnungsermächtigungen gemäß Art. 80 Abs. 1 GG ein Entschließungsermessen; dieses wird jedoch dort gebunden, wo der ermächtigende Gesetzgeber den Erlass einer Verordnung ausdrücklich anordnet (Bonner Kommentar, Art. 80 Abs. 1 GG Rdnr. 175; Jarass/Pieroth, GG, Art. 80 Rdnr. 22; OVG Lüneburg, Urt. v. 16.12.2008, a. a. O.; VG Hannover, Urt. v. 22.05.2008 - 10 A 2412/07 -, BauR 2009, 268).

Das ist vorliegend der Fall, da in § 7 Abs. 6 BKAG eindeutig der gesetzgeberische Wille zum Ausdruck kommt, die Art der zu speichernden Daten unbedingt durch eine Rechtsverordnung näher zu regeln, wie sich auch aus der Gesetzesbegründung ergibt. So heißt es schon im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 17.02.1995 (BT-Drs. 94/95 S. 55) bzw. vom 31.05.1995 (BT-Drs. 13/1550 S. 25) zu § 7 BKAG: ?Abs. 6 bestimmt, dass der Bundesminister des Innern mit Zustimmung des Bundesrates nähere Einzelheiten der Datenspeicherung aufgrund der §§ 8, 9 durch Rechtsverordnung festlegt. Dabei kann es sich allerdings nur um Rahmenvorgaben, wie z.B. die Festlegung von Personenkategorien oder die Art der Daten handeln. Auf die jeweilige Datei bezogen muss dieser Rahmen durch die konkrete Errichtungsanordnung ausgefüllt werden.?

Den Materialien zu § 13 Abs. 1 BKAG ist ebenfalls zu entnehmen, dass der Gesetzgeber von einer zwingend zu erlassenden Rechtsverordnung ausgegangen ist, weil es dort heißt (vgl. BR-Drs. 94/95 S. 68, ebenso BT-Drs. 13/1550 S. 30): ?S. 1 verweist hinsichtlich der Übermittlungsvoraussetzungen auf die zu § 7 Abs. 6 zu erlassende Rechtsverordnung, die die Voraussetzungen für die Speicherung personenbezogener Daten in ... Verbunddateien regelt.?

Für die zwingende Notwendigkeit einer Rechtsverordnung spricht auch die Systematik des BKAG. Dieses sieht eine abgestufte Regelung für die Art der zu speichernden Daten vor. Das BKAG selbst regelt in §§ 8, 9, 11 Abs. 1 S. 2 lediglich die grundlegenden Anforderungen an die Speicherung in Dateien und überantwortet in § 7 Abs. 6 BKAG das Nähere über die Art der Daten, die gespeichert werden dürfen, der Normierung in einer Rechtsverordnung. Die konkreten Einzelheiten des jeweiligen Dateninhalts schließlich bleiben nach § 34 BKAG der jeweiligen Errichtungsanordnung vorbehalten (so auch VG Hannover, Urt. v. 22.05.2008, a. a. O.; vgl. auch VG Gießen, Urt. v. 29.04.2002 - 10 E 141/01 -, NVwZ 2002, 1531). In § 11 Abs. 1 S. 2 BKAG wird lediglich generalisierend vorgegeben, welche Daten dem polizeilichen Informationssystem angehören sollen. Nicht beantwortet ist damit, welche konkreten Daten in die jeweiligen Dateien aufgenommen werden. In §§ 8, 9 BKAG wird lediglich festgehalten, welche Daten das BKA in die von ihm als Zentralstelle geführten Dateien aufnehmen kann. Da der Aufgabenbereich des BKA in § 2 BKAG sehr weit gefasst ist, ist der Umfang der Daten, deren Kenntnis für die Erfüllung der Zentralstellenfunktion notwendig ist, unspezifizierbar weit. Diese Unbestimmtheit der Befugnisnormen ist nur unter der Prämisse verfassungsrechtlich hinnehmbar, dass § 7 Abs. 6 BKAG eine Ermächtigung vorsieht, die näheren Voraussetzungen der Datenspeicherung in einer Rechtsverordnung zu regeln (OVG Lüneburg, Urt. v. 16.12.2008, a. a. O.; Lisken/Denninger, a. a. O., S. 975 Rdnr. 479 ff.). Verbindlich kann mithin erst im Rahmen der nach § 7 Abs. 6 BKAG zu erlassenden Rechtsverordnung näher bestimmt werden, welche Daten in welcher (Verbund-)Datei zu speichern sind. Diese Rechtsverordnung ist dann auch maßgeblich für die nach § 11 Abs. 2 BKAG einzugebenden und die nach § 13 Abs. 1 S. 1 BKAG von den Landeskriminalämtern oder den Landespolizeibehörden dem BKA zur Erfüllung seiner Aufgabe als Zentralstelle im Rahmen des polizeilichen Informationssystems zu übermittelnden Daten.

Sähe man allein die Vorgaben in §§ 8, 9 BKAG und § 11 Abs. 1 S. 2 BKAG als ausreichend an, stünde es letztlich im Belieben der Verwaltung, aus welchen Anlässen Verbunddateien welchen Inhalts und Umfangs errichtet werden.

Hinzu kommt, dass es für die Aufnahme in die Datei Gewalttäter Sport genügt, dass ein Polizeivollzugsbeamter der Polizeidienststelle, in deren Zuständigkeitsbereich der Betroffene aufgegriffen und erfasst wurde, einen Vorkommnisbericht fertigt, weil der Betroffene in den Verdacht geraten ist, an Gewalttaten im Zusammenhang mit Sportereignissen, insbesondere Fußballspielen, beteiligt gewesen zu sein, und der Polizeivollzugsbeamte durch einen entsprechenden Vermerk im Vorkommnisbericht bewirkt, dass nach Eingabe durch die jeweilige Datenstation ein Zugriff der Polizeibehörden des Bundes und der übrigen Länder auf den Datensatz möglich wird. Angesichts des mit der Dateneingabe, -übermittlung und -speicherung zweifellos vorhandenen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und unter Berücksichtigung der weitreichenden Folgen der Speicherung personenbezogener Daten in der Datei Gewalttäter Sport, wie Einreise-/Ausreisesperren, Stadionverbote etc., gegen die ein mit Art. 19 Abs. 4 GG in Einklang stehender vorläufiger Rechtsschutz jedenfalls dann nicht möglich ist, wenn eine Kenntnis von der Speicherung erst dadurch erlangt wird, dass solche polizeilichen Gefahrenabwehrmaßnahmen ergriffen werden, ist die durch das Gesetz vorgeschriebene Rechtsverordnung unverzichtbar.

Diese Rechtsverordnung muss zudem klären, in welchem Verhältnis die Tätigkeit von Polizeien des Bundes und der Länder stehen. Mit der Datei Gewalttäter Sport wird nicht Amtshilfe im Sinne von Art. 35 GG geleistet, sondern es werden Daten zur Verfügung gestellt, auf die von der vollziehenden Polizei ohne Weiteres zugegriffen werden kann, ohne dass die Polizei, von der die Daten herrühren, hierauf Einfluss hat.

Nach alledem kann auch die für die Datei Gewalttäter Sport bestehende Errichtungsanordnung nach § 34 BKAG, die gemäß § 34 Abs. 2 BKAG mit Zustimmung der zuständigen Innenministerien und Senatsinnenverwaltungen der Länder ergangen ist, das Fehlen der Rechtsverordnung nicht ersetzen, der gegenüber der Errichtungsanordnung nicht nur eine lediglich deklaratorische Bedeutung zukommt (so aber Hess. VGH, Urte. v. 16.12.2004, a. a. O. zur KAN - Kriminalakten-Nachweis-Datei; VG Mainz, Urte. v. 04.09.2008, a. a. O.; VG Schleswig, Urte. v. 23.04.2004 - 1 A 219/02 -, Juris; Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, § 7 BKAG, Rdnr. 4; Ahlf/Daub/Lersch/Störzer, a. a. O., § 7 Rdnr. 24).

Die Auffassung, die Rechtsverordnung habe nur deklaratorische Bedeutung, vermag nicht zu überzeugen. So hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof zur Begründung seiner Auffassung lediglich auf die von Ahlf (in: Ahlf/Daub/Lersch/Störzer, a. a. O., § 7 Rdnr. 24) vertretene Meinung verwiesen, dass § 7 Abs. 6 BKAG keine konstitutive Bedeutung habe, ?auch wenn in der Begründung zu § 13 von den 'Voraussetzungen für die Speicherung personenbezogener Daten in Zentral- und Verbunddateien' die Rede ist (BT-Drs. 13/1550 zu § 13 Abs. 1, S. 30)?. Auch Ahlf begründet seine Meinung nicht, sondern stellt lediglich fest, der aus materieller Sicht wenig überzeugenden Regelung komme nur deklaratorische Bedeutung mit der Folge zu, dass es bei dem bisherigen Rechtszustand solange verbleibe, bis die Rechtsverordnung gemäß § 7 Abs. 6 BKAG erlassen worden sei. Auf das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs verweist wiederum Papsthart (in: Erbs/Kohlhaas, a. a. O., § 7 BKAG, Rdnr. 4), durch das das Urteil des Verwaltungsgerichts Gießen vom 29.04.2002 (a. a. O.) aufgehoben worden und weshalb der vom Verwaltungsgericht Gießen vertretenen gegenteiligen Auffassung nicht zu folgen sei. Er führt weiter aus, dass durch die detaillierten Vorgaben der §§ 8 und 9 i. V. m. § 34 BKAG ein hinreichend detailliertes Normprogramm vom parlamentarischen Gesetzgeber vorgegeben worden sei und es zur Exekutierbarkeit dieses Regelungsprogramms nicht des Einziehens einer Zwischenebene zwischen den gesetzlichen Vorgaben einerseits und ihres Herunterbrechens auf die Ebene der Errichtungsanordnung andererseits bedürfe, was im Ergebnis auch das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 23.04.2004 (a. a. O.) vertrete. Bemängelt wird, dass die Regelungsvorgabe in § 7 Abs. 6 BKAG, die Art der Daten näher zu regeln, angesichts der Vielfalt von Daten mit potentieller Relevanz für Dateien der Zentralstelle (man denke etwa an Entwicklungen im Bereich des Erkennungsdienstes vom Fingerabdruck über das DNA-Identifizierungsmuster) geradezu kryptisch wirke und ohnehin nur auf sehr abstrakt-genereller Ebene mit geringem Mehrwert für die zu treffenden datenschutzrechtlichen Abwägungen umsetzbar sein dürfte. Die in der Verordnungsermächtigung durch das

Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates intendierte Mitwirkung der Länder finde ihre Entsprechung auf der Ebene der Errichtungsanordnung in § 34 Abs. 2 BKAG.

Soweit § 7 Abs. 6 BKAG eine konstitutive Wirkung abgesprochen wird, findet eine Erörterung der Frage nicht statt, ob es einer nach § 7 Abs. 6 BKAG zu erlassenden Rechtsverordnung auch in den Fällen nicht bedarf, in denen mit der Speicherung personenbezogener Daten, wie hier, in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen wird.

Dass die Errichtungsanordnung die Rechtsverordnung nicht ersetzen kann, ergibt sich nämlich auch daraus, dass erstere nach § 34 BKAG erst dann zum Tragen kommt, wenn über eine Rechtsverordnung nach § 7 Abs. 6 BKAG verbindlich festgelegt ist, welche Daten zu welchem Sachthema als (Verbund-)Datei beim BKA als Zentralstelle geführt werden dürfen. Erst wenn hierüber Klarheit durch eine Verordnung erzielt ist, ist im Rahmen einer Errichtungsanordnung bezogen auf jede Datei unter anderem konkreter festzulegen, wie im Einzelnen die Speicherung zu erfolgen hat, wer Daten liefern und abrufen darf, wie die Datei erschlossen werden kann, an wen die Daten übermittelt werden können sowie welche Prüffristen und Speicherungszeiten einzuhalten sind. Die Errichtungsanordnung legt mithin im Wesentlichen fest, nach welchen Regeln eine Datei zu führen ist und stellt eine (bloße) Organisationsmaßnahme dar. Sie soll der Selbstkontrolle der speichernden Stelle als auch der Erleichterung der Tätigkeit der Aufsichtsbehörde einschließlich des Datenschutzbeauftragten dienen (OVG Lüneburg, Urt. v. 16.12.2008, a. a. O.; Lisken/Denninger, a. a. O., S. 944, Rdnr. 372 ff.). Sie setzt also die Entscheidung, zu welchem Themenkomplex die Datei erstellt wird und welche Daten in die Datei aufzunehmen sind, voraus, wenn sich auch im einzelnen Überschneidungen ergeben können, da z. B. auch nach § 34 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BKAG in der Errichtungsanordnung der Personenkreis, über den Daten gespeichert werden sollen, ebenso wie die Art der zu speichernden personenbezogenen Daten zu bestimmen ist. Derartige Überschneidungen der Errichtungsanordnung mit Inhalten der Rechtsverordnung stellen indes nachrichtliche Übernahmen dar, die neben Aspekten der Verwaltungspraktikabilität insbesondere die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde und des Datenschutzbeauftragten erleichtern (so OVG Lüneburg, Urt. v. 16.12.2008, a. a. O.).

Der Errichtungsanordnung fehlt es auch an der hinreichenden Normqualität zur Regelung der Art der zu speichernden Daten. Anders als bei der Verordnung nach § 7 Abs. 6 BKAG handelt es sich bei der Errichtungsanordnung nach § 34 BKAG nicht um ein Gesetz im materiellen Sinne, sondern um eine Einzelfallregelung einer Bundesbehörde, die auch nicht dadurch Rechtsnormqualität erlangt, dass ihr gemäß § 34 Abs. 2 BKAG neben dem Bundesministerium des Innern die jeweiligen Innenminister/Innensensatoren der Länder zustimmen müssen. Die Mitwirkung der Innenverwaltungen der Länder entspricht nicht den formalen Anforderungen an eine Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates und damit eines Verfassungsorgans des Bundes bedarf. Rechtsverordnungen als Gesetze im materiellen Sinn haben daher ein gravierenderes Gewicht als bloße Verwaltungsvorschriften wie Errichtungsanordnungen, da sie im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden und damit von allen potenziell Betroffenen einsehbar sind. Auch der Gesetzgeber ist nicht davon ausgegangen, dass die Errichtungsanordnung die Rechtsverordnung nach § 7 Abs. 6 BKAG zu ersetzen vermag. Gegen einen solchen Willen des Gesetzgebers spricht schon der Umstand, dass er in Kenntnis und trotz der Regelung der Errichtungsanordnungen das Erfordernis einer Rechtsverordnung ausdrücklich ins Gesetz aufgenommen hat.

Die Speicherung der personenbezogenen Daten des Klägers in der Datei Gewalttäter Sport ist daher mangels einer durch Verordnung konkretisierten Rechtsgrundlage unzulässig, so dass der Kläger Anspruch auf Löschung dieser Daten hat.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Gemäß § 162 Abs. 2 S. 2 VwGO war im vorliegenden Fall die Notwendigkeit der Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren und damit die Erstattungsfähigkeit seiner Gebühren und Auslagen zu bejahen. Der Partei war es aufgrund ihrer persönlichen Kenntnisse und Erfahrungen und im Hinblick auf die rechtlichen und tatsächlichen Probleme des Falles nicht zuzumuten, ihre Rechte gegenüber der Verwaltung ohne einen Bevollmächtigten wahrzunehmen (BVerwG, Urt. v. 26.01.1996 - 8 C 15.95 -, Buchholz 316 § 80

VwVfG Nr. 36).

Die Berufung war gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, weil die Rechtssache die grundsätzlich bedeutsame Frage aufwirft, ob die Speicherung von personenbezogenen Daten in der Datei Gewalttäter Sport den Erlass einer Rechtsverordnung nach § 7 Abs. 6 BKAG voraussetzt.

Beschluss

Der Streitwert wird gemäß § 52 Abs. 2 GKG auf EUR 5.000,-- festgesetzt.

Hinsichtlich der Beschwerdemöglichkeit gegen die Streitwertfestsetzung wird auf § 68 Abs. 1 Satz 1, 3 und 5 GKG verwiesen.

Unterschriften