

9. Inneres

9.1 Änderung des Meldegesetzes

Der Senator für Inneres und Sport bat mich im Berichtsjahr um Stellungnahme zu dem von ihm vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des bremischen Meldegesetzes (BremMeldG). Der Gesetzentwurf sah zahlreiche Änderungen gegenüber dem geltenden bremischen Meldegesetz vor, die überwiegend mit der Notwendigkeit der Anpassung an das Melderechtsrahmengesetz des Bundes und den Auswirkungen des Lebenspartnerschaftsgesetzes begründet wurden. Ziel der Änderung des Meldegesetzes war es darüber hinaus, einen rechtlichen Rahmen für eine rechtsverbindliche Kommunikation unter den Meldebehörden sowie zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Meldebehörden zu schaffen, denn über das Internet soll sich die Verwaltung dem Dialog und der Interaktion mit den Einwohnerinnen und Einwohnern öffnen. Der Gesetzentwurf sah in den folgenden Fällen Regelungen zur Nutzung der elektronischen Kommunikation vor:

- Erteilung von Auskünften an die betroffene Person nach § 9 BremMeldG,
- Erfüllung der allgemeinen Meldepflicht nach § 17 BremMeldG,
- Datenübermittlungen zwischen den Meldebehörden nach § 29 BremMeldG,
- Datenübermittlungen an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen nach § 30 BremMeldG,
- Datenübermittlungen an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften nach § 31 BremMeldG und
- Erteilung von einfachen Melderegisterauskünften an Privatpersonen und nicht öffentliche Stellen nach § 32 Abs. 1 BremMeldG.

In meiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf machte ich darauf aufmerksam, dass Effizienzsteigerungen durch den zunehmenden IT-Einsatz dort an die Grenze stoßen, wo die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen durch die Datenverarbeitung erheblich gefährdet oder beeinträchtigt werden. Bei allen Neuerungen muss daher dem informationellen Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen die notwendige Beachtung zukommen. Zur Gewährleistung der an die vorgesehenen Datenübertragungen in elektronischer Form zu knüpfenden Sicherheitsanforderungen und um eGovernment-spezifischen Bedrohungen wirksam begegnen zu können, empfahl ich, Ergänzungen im Gesetzentwurf vorzunehmen. Meinen Empfehlungen entsprechend wurde § 9 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs dahingehend ergänzt, dass bei der Erteilung von Auskünften an die betroffene Person in elektronischer Form über das Internet durch entsprechende Maßnahmen neben der Vertraulichkeit auch die Integrität und die Authentizität der im Melderegister gespeicherten und übermittelten Daten zu gewährleisten ist.

Nach § 32 Abs. 1 a des Entwurfs war vorgesehen, dass einfache Melderegisterauskünfte von den Meldebehörden an Privatpersonen und nicht öffentliche Stellen auch auf automatisiert verarbeitbaren Datenträgern oder durch Datenübertragung (Internet) erteilt werden dürfen. Auf meine Anregung hin wurde hierzu die Bestimmung des nach dem Entwurf vorgesehenen § 32 Abs. 1 b BremMeldG

dahingehend ergänzt, dass die Meldebehörde die betroffene Person auf das Recht, der Erteilung einfacher Melderegisterauskünfte über das Internet zu widersprechen, nicht nur vor der Eröffnung des Internet-Zugangs für die Erteilung einfacher Melderegisterauskünfte und bei der Anmeldung des Betroffenen, sondern auch einmal jährlich durch öffentliche Bekanntmachung hinzuweisen hat.

Weitere Verbesserungen des Entwurfs ergaben sich nach meiner Stellungnahme u. a. hinsichtlich der in § 2 BremMeldG geregelten Aufgaben und Befugnisse der Meldebehörde und der Gestaltung des Meldescheins, für die Erfüllung der allgemeinen Meldepflicht nach § 17 BremMeldG und der Anmeldung für Beherbergungsstätten nach § 26 BremMeldG, der nach § 36 BremMeldG nun auch weiterhin eine Rechtsverordnung zu Grunde zu legen ist.

Mit dem Senator für Inneres und Sport zunächst nicht geklärt werden konnten drei wesentliche Kritikpunkte:

- Nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 des Entwurfs sollten die Meldebehörden für die Ausstellung von Lohnsteuerkarten künftig auch die „Tatsache des dauernden Getrenntlebens“ bei Verheirateten speichern, was bislang nicht der Fall war. Der Senator für Inneres und Sport begründete die vorgesehene Ergänzung damit, dass die Angabe für die Erstellung der Lohnsteuerkarte von den Meldebehörden benötigt werde.

Ich wies in diesem Punkt darauf hin, dass der Umfang der im Melderegister zu speichernden Daten auf das notwendige Maß zu beschränken sei. Eine Erforderlichkeit für die Aufnahme und Speicherung eines eigenen Merkmals im Melderegister sei nicht erkennbar. Die Aufgabe der Eintragung der Steuerklasse auf der Lohnsteuerkarte könne technisch auch anders gelöst werden und dürfe nicht zu einer fortwährenden Speicherung des dauernden Getrenntlebens durch die Meldebehörde führen. Schließlich können auch bei anderen Steuerklassen, z. B. drei und fünf bzw. vier und vier, Änderungen programmtechnisch dauerhaft angelegt werden, ohne dass hierfür zusätzliche Angaben gespeichert werden müssen.

- Nach § 9 Abs. 7 des Gesetzentwurfs war geplant, dass in den Fällen, in denen einer betroffenen Person die von ihr begehrte Auskunft von der Meldebehörde nicht zu erteilen ist, sie auch nicht dem Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit erteilt werden darf, wenn der Senator für Inneres und Sport im Einzelfall feststellt, dass dadurch die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gefährdet würde. Der Senator für Inneres und Sport verwies zur Begründung dieser Regelung auf die in § 8 Abs. 7 Melderechtsrahmengesetz enthaltene Bestimmung, die in das Bremische Meldegesetz zu übertragen sei, und auf in den allgemeinen Datenschutzgesetzen enthaltene Vorschriften.

Ich erklärte demgegenüber, dass mit der vorgesehenen Regelung in gravierender, nicht akzeptabler Weise in die Kontrollkompetenz des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit eingegriffen würde. Eine effektive unabhängige Kontrolle jeglicher personenbezogener Datenverarbeitung, wie sie vom Bundesverfassungsgericht immer wieder verlangt werde, wäre durch die Vorschrift nicht mehr gewährleistet. Allenfalls hinnehmbar sei eine Formulierung ähnlich dem Bremischen Datenschutz- oder auch Sicherheitsüberprüfungsgesetz, wonach in so gelagerten Fällen

eine Auskunft nur dem Landesbeauftragten selbst oder seinem Vertreter nach § 24 Abs. 2 BremDSG zu gewähren ist.

- Nach § 31 Abs. 1 Nr. 11 BremMeldG sollten an die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften künftig auch Angaben zu bestehenden Lebenspartnerschaften übermittelt werden dürfen. Zur Begründung verwies der Senator für Inneres und Sport auf Bestimmungen des Melderechtsrahmengesetzes und des Lebenspartnerschaftsgesetzes.

Ich hingegen sah keine praktische Notwendigkeit für eine gesetzlich vorgesehene Übermittlungspflicht dieser besonders sensiblen Daten an die Religionsgesellschaften.

Trotz meiner Kritik erklärte sich der Senator für Inneres und Sport nicht bereit, den Gesetzentwurf in den genannten Punkten zu ändern. Auf meine Intervention in der staatlichen Deputation für Inneres hin beschloss diese, der Senatsvorlage des Senators für Inneres und Sport unter dem Vorbehalt zuzustimmen, im weiteren Gesetzgebungsverfahren klärungsbedürftige Punkte einzubringen bzw. die von mir vorgetragenen Bedenken zu prüfen. So wurde auch verfahren. Nach der ersten Lesung überwies die Bürgerschaft (Landtag) den Gesetzentwurf zur Beratung an den Rechtsausschuss, der auch die Federführung in allen Fragen des Datenschutzes hat. Dort konnte ich erreichen, dass in zwei wesentlichen Punkten Änderungen im laufenden Gesetzgebungsverfahren eingebracht wurden: In § 9 Abs. 7 des Entwurfs wurde eine der im Sicherheitsüberprüfungsgesetz enthaltene Regelung entsprechende Bestimmung aufgenommen. Auf die nach § 31 Abs. 1 Nr. 11 des Entwurfs vorgesehene Ergänzung wurde zumindest bis zu einer Änderung des Lebenspartnerschaftsgesetzes, aus der sich möglicherweise eine Übermittlungsnotwendigkeit ergibt, verzichtet (Drs. 16/1188). Das bremische Meldegesetz wurde dann am 21. November 2006 in der geänderten Fassung vom Landtag beschlossen.

9.2 Konsequenzen aus dem Urteil zur Rasterfahndung

Mit Beschluss vom 4. April 2006 (1 BvR 518/02) hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass eine präventive polizeiliche Rasterfahndung mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz) nur vereinbar ist, wenn eine „konkrete Gefahr“ für hochrangige Rechtsgüter, wie den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person gegeben ist. Im Vorfeld der Gefahrenabwehr scheidet eine solche Rasterfahndung aus. Das Gericht hat weiterhin festgehalten, dass eine allgemeine Bedrohungslage, wie sie im Hinblick auf terroristische Anschläge seit dem 11. September 2001 durchgehend bestanden hat, oder außenpolitische Spannungslagen für die Anordnung der Rasterfahndung nicht ausreichen. Voraussetzung sei vielmehr das Vorliegen weiterer Tatsachen, aus denen sich eine konkrete Gefahr, etwa für die Vorbereitung oder Durchführung terroristischer Anschläge, ergibt. Das Verfassungsgericht betont auch die grundrechtsichernde Bedeutung des Richtervorbehalts und der nachträglichen Benachrichtigung der Betroffenen.

Die Entscheidung, die sich unmittelbar nur mit der Regelung im Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen beschäftigt, hat bundesweite Bedeutung, da in Bremen wie auch in allen Polizeigesetzen der anderen Länder Vorschriften zur Rasterfahndung enthalten sind. In Bremen besteht kein aktueller Änderungsbedarf für die Regelung im Bremischen Polizeigesetz (BremPolG). Soweit die Regelung zur Rasterfahndung in § 36 i BremPolG von einer „Gefahr“ spricht, ist damit nach der Definition in § 2 Nr. 3 a BremPolG eine „konkrete Gefahr“ gemeint.

Auch wenn die Rechtsgrundlage für die Rasterfahndung unter dem o.g. Aspekt einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhält, so waren doch die an elf verschiedene Stellen gerichteten Einzelanordnungen der Polizei Bremen und Ortspolizeibehörde Bremerhaven zur Vornahme einer Rasterfahndung im Oktober und November 2001 (vgl. 24. JB, Ziff. 6.3 und 25. JB, Ziff. 6.2) mangels Vorliegens einer konkreten Gefahr mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar und hätten nicht durchgeführt werden dürfen.

9.3 Maßnahmenkatalog im Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz

Im Sommer 2006 haben sich die Koalitionsfraktionen und das Bundesministerium des Innern über ein Gesetz zur Ergänzung des aus dem Jahre 2002 stammenden Terrorismusbekämpfungsgesetzes geeinigt, weil dieses Gesetz zum Teil bis zum 11. Januar 2007 befristete Regelungen enthält und dabei eine Evaluierung vor Fristablauf vorsieht. Auf diese Weise soll eine Überprüfung der tiefgreifenden Befugnisnormen sichergestellt werden. Um dem nachzukommen, ist ein Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes vorgelegt worden, der die gesetzgeberischen Entscheidungen ganz überwiegend bestätigt, dabei allerdings vorwiegend eine quantitative Analyse der Anwendung der neuen Maßnahmen vornimmt, ohne die betroffenen Grundrechtspositionen mit einzubeziehen. Zudem handelt es sich nicht um einen wissenschaftlich abgesicherten Bericht.

Die wesentlichen Punkte des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 16/2921 vom 12.10.2006) sind:

- die Befugnisse des Terrorismusbekämpfungsgesetzes werden um fünf Jahre verlängert;
- Auskunftsrechte etwa gegenüber Post- und Telekommunikations- sowie Teledienstleistern, Luftfahrtunternehmen und Finanzdienstleistungsunternehmen, die bisher nur dem Bundesamt für Verfassungsschutz zur Verfügung standen, werden auf den Bundesnachrichtendienst und den Militärischen Abschirmdienst ausgedehnt;
- bestehende Befugnisse der Nachrichtendienste, Auskünfte einholen zu können, werden zur Aufklärung verfassungsfeindlicher Bestrebungen im Inland erweitert;
- IMSI-Catcher zur Gewinnung von Telefonverbindungsdaten dürfen eingesetzt werden;
- den Nachrichtendiensten wird die Ausschreibung von Personen im Schengener Informationssystem eröffnet;
- die Nachrichtendienste können künftig Auskünfte aus dem Zentralen Fahrzeugregister abrufen;
- die zollamtliche Sicherstellung bei Geldwäscheverdacht wird auf Fälle des Terrorismusfinanzierungsverdachts übertragen.

Auf seiner Sitzung am 1. Dezember 2006 hat der Deutsche Bundestag das Gesetz unter Berücksichtigung des Berichts des Innenausschusses (BT-Drs. 16/3642), u. a. mit kurzfristigen Änderungen des Passgesetzes zur Vorbereitung der Aufnahme von Fingerabdrücken in den Pass, angenommen.

Aus Sicht des Datenschutzes wirft das Gesetz eine Reihe von Fragen auf, beginnend damit, dass keine unabhängige und wissenschaftlich begleitete Evaluierung der Gesetzesfolgen vorgenommen wurde. Die 72. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat hieraus mit ihrer EntschlieÙung (vgl. Ziff. 19.8 dieses Berichts) die Schlussfolgerung gezogen, dass damit „sowohl die Notwendigkeit einer Verlängerung als auch die Erforderlichkeit der Schaffung neuer Befugnisse in Zweifel steht“. Das Gesetz steht auch im Widerspruch zu verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, etwa den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 4. April 2006 zur Rasterfahndung oder zur

präventiven Wohnraumüberwachung vom 3. März 2004, die wiederholt auf die engen Grenzen von Vorfeldmaßnahmen hingewiesen haben, die allein der Gewinnung von Verdächtigen dienen. Das Gesetz vom 5. Januar 2007 (BGBl. I S. 2) ist inzwischen in Kraft getreten.

9.4 Antiterrordatei-Gesetz

Seit 2001 wird zwischen den Innenministern von Bund und Ländern die Einrichtung einer Antiterrordatei diskutiert. Strittig waren dabei u. a. Inhalt und Struktur der Datei sowie die Eingabe- und Abrufrechte von Daten. Im Jahr 2004 mündeten die Überlegungen, eine gemeinsame Datei der deutschen Sicherheitsbehörden zur Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus aufzubauen, in einen vom Bundesrat getragenen Gesetzentwurf (BT-Drs. 15/4413). Die Bundesratsinitiative hatte im Ergebnis keinen Erfolg, auch aufgrund der ungeklärten Rechtsfragen zur Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutzbehörden und Polizei.

Innerhalb der Bundesregierung wurde die Thematik jedoch in Bezug auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus weiter verfolgt. Im Sommer 2006 wurde schließlich der Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder vorgelegt und nach Abstimmung mit den Ländern Mitte Oktober 2006 in den Bundestag eingebracht (BT-Drs. 16/2950) und dort am 1. Dezember 2006 in der Fassung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Innenausschusses (BT-Drs. 16/3642) beschlossen (BR-Drs. 893/06).

Meine Bedenken gegen den mir auf Anfrage im Sommer 2006 vom Senator für Inneres und Sport zur Verfügung gestellten Gesetzentwurf habe ich diesem im August 2006 mitgeteilt. Die Vorschläge haben jedoch bei der Abstimmung des Gesetzentwurfs auf Länderebene keinen Eingang gefunden. Der Gesetzentwurf wurde im Gegenteil erheblich verschärft. So ist es z. B. den einstellenden Behörden erlaubt, in Freitextfeldern eigene Einschätzungen und Bewertungen abzugeben, die eine Vielzahl auch so genannter weicher personenbezogener Informationen enthalten, z. B. nicht überprüfte Hinweise oder Vermutungen ohne Bindung an hinreichend konkrete Festlegungen, und auf die die am Verbund teilnehmenden Behörden zugreifen können. Zudem besteht eine Eilfallregelung, bei der die Sicherheitsbehörden, vor allem die Polizei, einen Vollzugriff auch auf nachrichtendienstliche Informationen erlangen. Es ist zweifelhaft, ob bei dieser Qualität der Zusammenarbeit das Trennungsgebot zwischen polizeilicher Exekutivgewalt und nachrichtendienstlicher Informationssammlung noch gewahrt bleibt. Ferner wurde der Umfang der in der Antiterrordatei zu speichernden Daten und Personen, insbesondere der Kontakt- und Begleitpersonen, die durch auf legalem Verhalten oder unverdächtigem sozialen Verhalten beruhenden Anhaltspunkten erfasst werden können, und der Umfang der abfrageberechtigten Behörden in bedenklichem Umfang erweitert.

Aus Sicht der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder enthält das Gesetz erhebliche schwerwiegende verfassungs- und datenschutzrechtliche Risiken. Auf der 72. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 26./27. Oktober 2006 haben die Datenschutzbeauftragten in einer EntschlieÙung die Beachtung verfassungsrechtlicher Grundsätze, insbesondere des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Trennungsgebots angemahnt (vgl. Ziff. 19.9 dieses Berichts). Das Gesetz vom 30. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3409) ist inzwischen in Kraft getreten.

9.5 Discomeile

9.5.1 Razzia der Polizei Bremen in der Diskothek „Stubu“

In der Nacht vom 27. zum 28. August 2006 hat die Polizei Bremen in einer groß angelegten Razzia das Tanzlokal „Stubu“ und angrenzende Räume durchsucht. Von den dabei angetroffenen 1.500 Besuchern wurden die Personalien festgestellt, es erfolgte eine Abfrage im Fahndungsbestand der Polizei und verschiedentlich eine körperliche Durchsuchung. Hierfür wurden die Besucher in Gruppen nach und nach abgeführt und in Räumlichkeiten u. a. des Finanzamtes Bremen-West gebracht. Hier hatte die Polizei Bremen insgesamt vierzig Arbeitsplätze auf drei Etagen eingerichtet. Die verwendeten Räume betrafen drei Sachgebiete des Finanzamtes, u. a. den Kassenbereich und die Veranlagung.

Nach § 7 Abs. 4 Bremisches Datenschutzgesetz (BremDSG) haben öffentliche Stellen, die personenbezogene Daten verarbeiten, technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen, um deren Schutz zu gewährleisten. Der Schutzzumfang richtet sich u. a. nach dem Umfang und der Sensibilität der verarbeiteten personenbezogenen Daten. Im Finanzamt werden in großem Umfang besonders sensible personenbezogene Daten verarbeitet, die dem Steuergeheimnis (§ 30 Abgabenordnung) unterliegen. Schutzziel der technisch-organisatorischen Maßnahmen ist u. a., Unbefugten den Zutritt zu den Datenverarbeitungsanlagen, mit denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, zu verwehren (Zutrittskontrolle), zu verhindern, dass eine Nutzung durch Unbefugte erfolgt (Zugangskontrolle) sowie zu gewährleisten, dass personenbezogene Daten gegen zufällige Zerstörung oder Verlust geschützt sind (Verfügbarkeitskontrolle).

Es ist bedenklich, wenn eine Vielzahl von Polizeibeamten und Diskothekenbesucher sich über einen mehrstündigen Zeitraum in den Räumen des Finanzamtes aufgehalten haben, in denen sich Steuerunterlagen befinden. Die Anwesenheit einer Vielzahl finanzamtsexterner Personen in den Räumen des Finanzamtes erhöht das Risiko einer unbefugten Kenntnisnahme oder des Verlustes von Steuerdaten beträchtlich.

Vor diesem Hintergrund wäre es erforderlich gewesen, ergänzende Sicherheitsmaßnahmen zu treffen, um dieser Risikoerhöhung entgegenzuwirken und das im Datenschutzkonzept niedergelegte Sicherheitsniveau aufrecht zu halten, etwa durch Anwesenheit von Finanzamtsmitarbeitern, das vorherige Verbringen aller Akten mit personenbezogenen Angaben in verschlossene Schränke sowie ein Ausweichen der Polizei in Räume, z. B. Besprechungsräume, in denen keine personenbezogenen Daten gelagert werden.

Ich habe mich daher zum einen an die Polizei Bremen gewandt, um festzustellen, welche Daten erhoben und wie diese weiterverarbeitet worden sind und zum anderen an das betroffene Finanzamt, um zu klären, zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang das Finanzamt im Vorfeld von der Polizei Bremen bzw. dem Senator für Finanzen über die Inanspruchnahme der Räumlichkeiten informiert worden ist, und welche Maßnahmen daraufhin veranlasst worden sind, um einen

angemessenen Schutz personenbezogener Daten, insbesondere von Daten, die dem Steuergeheimnis unterliegen, sicherzustellen.

Meine Anfrage ist vom Finanzamt Anfang Oktober 2006 an den Senator für Finanzen weitergeleitet worden. Eine Antwort steht derzeit noch aus. Bei der Polizei Bremen konnte ich feststellen, dass keine eigenständige Datei errichtet wurde und die Daten nur in geringem Umfang, soweit ein Tatverdacht bestand, zur Anfertigung von Anzeigen und Speicherungen im polizeilichen Informationssystem geführt haben.

9.5.2 Zuverlässigkeitsüberprüfungen von Türstehern von gastgewerblichen Diskotheken

Die Ankündigung des Senators für Inneres und Sport Ende Januar 2006, zur Befriedung der „Discomeile“ hätten sich Türsteher einer Zuverlässigkeitsüberprüfung wie im privaten Sicherheitsgewerbe zu unterwerfen, habe ich zum Anlass genommen, mich bei der Polizei Bremen über das geplante Vorgehen zu erkundigen.

Anfang Februar 2006 wurde mir mitgeteilt, zur Beschleunigung und Vereinfachung der Zuverlässigkeitsüberprüfung sei geplant, die Türsteher um eine schriftliche Einverständniserklärung zur Weitergabe ihrer bei der Polizei Bremen gespeicherten Daten an die jeweiligen Diskothekenbetreiber zu bitten. Es erfolge zunächst eine Einzelfallprüfung durch die Polizei, aus der sich eine Gesamtprognose mangelnder Zuverlässigkeit ergeben könne. Diese Gesamtprognose sollte dem Diskothekenbetreiber mitgeteilt werden. Zugleich wurde der Entwurf des hierfür vorgesehenen Formulars übermittelt.

Ich hatte datenschutzrechtliche Bedenken sowohl gegen die inhaltliche Ausgestaltung des Formulars als auch die Vorgehensweise, und habe diese der Polizei Bremen umgehend mitgeteilt.

Ich wies auf die bestehenden Möglichkeiten einer Zuverlässigkeitsüberprüfung nach der Gewerbeordnung in Verbindung mit der Bewachungsverordnung sowie nach dem Gaststättenrecht hin, für die das Stadtamt Bremen zuständig sei. Da insoweit eine Rechtsgrundlage besteht, bedarf es keiner Einwilligung der Betroffenen. Für ein zusätzliches Zuverlässigkeitsüberprüfungsverfahren der Polizei Bremen sei neben diesen vorhandenen Möglichkeiten kein Raum. Wie bereits beim Akkreditierungsverfahren zur Fußball-WM 2006 ausgeführt, stehe ich Zuverlässigkeitsüberprüfungen auf Einwilligungsbasis generell ablehnend gegenüber. In aller Regel fehlt es an einer wirksamen Einwilligungserklärung, da die Betroffenen, so auch hier, ihr Einverständnis im Rahmen ihres Beschäftigungsverhältnisses faktisch nicht „freiwillig“ abgeben. Zudem war nach dem mir vorliegenden Formular auch ein informiertes Einverständnis nicht möglich, da der Umfang der Datenverarbeitung, insbesondere welche Daten verarbeitet werden und unter welchen Umständen es zu einer negativen Gesamtprognose kommt, nicht im Ansatz erläutert wurde. Problematisch war zudem aus Rechtsschutzgründen die Weitergabe der Prognose an den Diskothekenbetreiber, ohne den Betroffenen vorab die Möglichkeit zu geben, unrichtige Angaben berichtigen, sperren oder löschen zu lassen.

Die Polizei Bremen nahm dann Abstand von der vorgesehenen Einverständniserklärung. Tätig wurde das Stadtamt Bremen, das nach Gaststättenrecht eine fehlende Zuverlässigkeit der in den Diskotheken Beschäftigten, vor allem der Türsteher, überprüfte. Im Rahmen dieser Überprüfung wirkte die Polizei Bremen durch Übermittlung von Angaben aus dem polizeilichen Informationssystem mit. Die Überprüfung führte in einer Reihe von Fällen zur Annahme der Unzuverlässigkeit der Beschäftigten. Das Stadtamt Bremen forderte von dem Betreiber der Diskothek deren Entlassung und begründete später auch einen beabsichtigten Entzug der Gaststättenlizenz u. a. mit der Unzuverlässigkeit bestimmter Mitarbeiter.

9.5.3 Videoüberwachung der Discomeile

Im Anschluss an die Schießerei auf der so genannten Discomeile entnahm ich der Presse Überlegungen der Polizei Bremens und des Senats, die Discomeile mit Videokameras zu überwachen. Auf meine Anfrage bei der Polizei Bremen Anfang Februar 2006 wurde mir schließlich Ende Juli 2006 ein dreiseitiger Vermerk zu einer Ortsbesichtigung im Mai 2006 und das Richtpreisangebot eines Unternehmens mit der Bitte um Stellungnahme übersandt.

Anfang August 2006 habe ich zu den mir bekannten Unterlagen Stellung genommen. Mangels technischen Konzepts, insbesondere der Vernetzung der Komponenten und der Übertragungswege, war dies aus technischer Sicht nur eingeschränkt möglich. Aus rechtlicher Sicht habe ich angemerkt, dass der technischen Ausgestaltung („wie“) eine Entscheidung über das „ob“ der Maßnahme vorausgehen hat und auf die Anforderungen des § 29 Abs. 3 Bremisches Polizeigesetz (BremPolG) hingewiesen. Insbesondere fehlten Unterlagen zur erhöhten Kriminalitätsbelastung und zum Ausscheiden anderer Maßnahmen, wie eine verstärkte Polizeipräsenz. Zudem wies ich auf Einschränkungen bei der Videoüberwachung in zeitlicher, örtlicher und technischer Sicht hin, die sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben können. Ich wies ferner auf die fehlende örtliche Abgrenzung der Discomeile hin sowie das Verbot, anliegende Wohnhäuser und private Zufahrten, Geschäftshäuser und den angrenzenden Verkehr auf der Hochstraße zu überwachen.

Anfang November 2006 übersandte mir die Polizei Bremen verschiedene Tabellen zur Kriminalitätsbelastung einzelner Straßen in Bremen. Der Rembertiring als Teil der Discomeile befand sich, je nach Deliktart, in einer größeren oder kleineren Spitzengruppe.

Mitte Dezember kam es aufgrund der fortgeschrittenen Planungen zu einem weiteren Gespräch bei der Polizei Bremen, in der diese nähere Aussagen zur technischen Gestaltung und Übermittlung der Daten an die Polizei Bremen traf. Neben meinen bisherigen Anmerkungen habe ich vor allem Bedenken hinsichtlich einer 24-Stunden-Überwachung geltend gemacht. Die Videoüberwachung stellt einen besonders intensiven Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar und darf nur unter engen Voraussetzungen eingesetzt werden. Hierzu gehört insbesondere der Nachweis eines Kriminalitätsschwerpunktes, der zu allen Zeiten der Überwachung vorhanden sein muss. Sofern vormittags oder tagsüber die Discomeile als öffentlich zugänglicher Ort keine erhöhte Kriminalitätsbelastung aufweist, fehlt die Notwendigkeit einer Videoüberwachung. Dies liegt auch im Interesse der Polizei, da eine 24-Stunden-Überwachung der Videokameras deutlich mehr Personal bindet. Die am Wochenende oder in den Abend- und Nachtstunden im Zusammenhang mit dem Besuch von Diskotheken anzutreffende Kriminalität ist ferner zeitlich fixiert, so dass beim zeitweisen Abschalten der Videoüberwachung tagsüber innerhalb der Woche weder ein Ausweich- noch Verdrängungseffekt zu erwarten ist.

Die Polizei Bremen kündigte an, mich im weiteren Verlauf rechtzeitig über die Planungen zu unterrichten.

9.5.4 Datei Türsteher/Rocker

Aufgrund des erhöhten Kriminalitätsaufkommens, der Gewaltbereitschaft und der Verbindungen zur organisierten Kriminalität dieses Personenkreises führt die Polizei Bremen eine Arbeitsdatei Türsteher/Rocker.

Nach Durchsicht der Verfahrensbeschreibung hatte ich eine Reihe Kritikpunkte. Der Zweck der Datei und damit die Zweckbindung der erhobenen Daten war unklar gefasst. Die angeführten Rechtsgrundlagen für die Erhebung waren nicht zutreffend. Es wurden Daten erhoben, deren Erforderlichkeit für die Sachbearbeitung nicht erkennbar war. Zudem bestand die Möglichkeit, in einem Freitextfeld unkanalisiert weitere Anmerkungen vorzunehmen. Die technischen und organisatorischen Maßnahmen waren unzulänglich dargestellt. Anfang September 2006 habe ich mich bei der Polizei Bremen über die Anwendungspraxis der Datei informiert.

Dabei musste ich feststellen, dass die technischen und organisatorischen Maßnahmen aus einer anderen Verfahrensbeschreibung übernommen worden waren, jedoch tatsächlich nicht zutrafen. Damit konnte auch die gesetzlich vorgesehene Vorabkontrolle unter Einbeziehung des behördlichen Datenschutzbeauftragten im Vorfeld nicht ordnungsgemäß stattgefunden haben. Hierauf habe ich den behördlichen Datenschutzbeauftragten hingewiesen. Ich stellte vor Ort auch fest, dass zwei Mitarbeiter, die früher einmal berechtigt waren, mit der Datei zu arbeiten, nunmehr aber anderen Aufgabengebieten zugewiesen waren, weiter zugriffsberechtigt waren. Zudem konnte auf Betriebssystemebene ein weiterer nicht berechtigter Mitarbeiter Zugriff auf die Daten nehmen. Etwaige Zugriffe wurden nicht protokolliert. Den Entzug dieser Zugriffsberechtigungen habe ich im September 2006 angemahnt.

Anfang Dezember 2006 teilte mir die Polizei Bremen mit, dass eine Überarbeitung der Verfahrensbeschreibung einschließlich der technischen und organisatorischen Maßnahmen noch nicht erfolgen konnte. Dazu habe ich weiter aufgefordert.

9.6 Datenbank TOP-Täter

Anfang September 2006 habe ich die Polizei Bremen über meine datenschutzrechtlichen Bedenken beim Betrieb der Datenbank TOP-Täter unterrichtet. Die Datenbank führt über Intensivtäter Angaben aus den polizeilichen Systemen ISAWeb und INPOL sowie dem Meldewesenverfahren MESO zusammen. Diese Daten sollen einer besonderen Analyse zugeführt werden, um gezielte Einzelmaßnahmen vornehmen zu können. Die mir übersandte Verfahrensbeschreibung wies erhebliche formale und inhaltliche Defizite auf. Daraufhin habe ich mir kurzfristig den Betrieb der Datenbank bei der Polizei Bremen angeschaut.

Dabei stellte ich fest, dass die Zusammenführung und Pflege der Daten manuell erfolgt und der Datenbestand zum Zeitpunkt der Prüfung nicht aktuell war. Es erfolgte auch keine Protokollierung der Eingaben, so dass missbräuchliche Veränderungen oder Löschungen nicht aufgedeckt hätten werden können. Ferner stellte ich fest, dass über das Intranet der Polizei auf die Datenbank zugegriffen werden kann und damit auch bei der Polizei Bremen Beschäftigte, die diese Daten nicht zu dienstlichen Zwecken benötigen, Zugriff nehmen können. Es konnten keine Angaben zu weiteren technischen und organisatorischen Maßnahmen, insbesondere der Zugriffs-, Weitergabe- und Verfügbarkeitskontrolle gemacht werden.

Auch steht nicht fest, nach welchen Kriterien Intensivtäter definiert sind, obwohl diese Einstufung mit gravierenden Folgen für die Betroffenen verbunden ist. Insoweit wirkt sich auch die angestrebte lediglich zweimonatige Aktualisierung aus, die zudem nicht eingehalten wird. Auch war vorgesehen, alle Ordnungswidrigkeiten der Betroffenen einzuspeichern, obwohl dies mit Ziffer 2.4 der Richtlinien für Kriminalpolizeiliche Sammlungen (KpS) nicht vereinbar ist. Erhoben und gespeichert werden sollte zudem eine Reihe von Daten, deren Verarbeitung bedenklich bis absolut unzulässig ist, z. B. Angaben zu Ex-Lebenspartnern und Freunden, die Höhe der Sozialleistungen, Auszahlungszeiträume, -termine und weitere Erkenntnisse des Sozial-, Arbeits- oder Jugendamtes, ferner Erziehungsmaßnahmen innerhalb der Schule, die Zugehörigkeit zu Vereinen und Angaben von Vorgesetzten und das Arbeitsgehalt, beantragte Fahrprüfungen nebst Ergebnis und medizinisch/psychologische Untersuchungen, Angaben zu Fahrzeugen von Familienmitgliedern und Freunden, schließlich Vermutungen zur Motivlage und Angaben zur Persönlichkeit (ethnische Herkunft, Glaubensrichtung, Wertevorstellung).

Als Einzelfallmaßnahme war u. a. eine Gefährderansprache in der Wohnung oder in ähnlichen Rückzugsräumen vorgesehen, „um in die Intimsphäre gelangen zu können“. Insoweit wurde der unantastbare Kernbereich der privaten Lebensgestaltung ignoriert. Schließlich sollten die Betroffenen für die Gefährderansprache auch aus dem Unterricht geholt werden oder die Ansprache in Anwesenheit des Lehrers, älteren Bruders, Imams oder anderer Respektpersonen erfolgen können, ohne dass für diese Datenübermittlung eine Rechtsgrundlage zutrif.

Mit Schreiben vom 23. November 2006 teilte mir die Polizei Bremen mit, dass die Datenbank nicht weitergeführt wird, über das Intranet nicht mehr erreichbar sei und die Daten in der Datei gelöscht wurden.

9.7 Datei Straßendeal

Durch die Mitteilung des Senats zum öffentlich wahrnehmbaren Drogenhandel im Land Bremen (Drs. 16/968) bin ich auf die dort angeführte Datei Straßendeal und die Datei Platzverweise aufmerksam geworden, in denen Anhaltemeldungen und Platzverweise aufgenommen werden. Da in beiden polizeilichen Dateien nach der Darstellung des Senats personenbezogene Daten gespeichert werden, bedarf es nach § 36 j Bremisches Polizeigesetz (BremPolG) in Verbindung mit § 8 Bremisches Datenschutzgesetz (BremDSG) einer Datei- bzw. Verfahrensbeschreibung. Diese habe ich am 7. August 2006 angefordert und Anfang September im Rahmen eines Besuchs bei der Polizei Bremen erinnert.

Die Polizei Bremen hat mir Anfang November 2006 mitgeteilt, mich in Kürze über die Verfahrensbeschreibung zu informieren. Auf erneute Anfrage wurde mir Anfang Dezember 2006 mitgeteilt, dass die Einrichtung einer Datei Straßendeal einmal geplant gewesen sei, aus technischen Gründen das Vorhaben jedoch nicht realisiert werden konnte. Im Ergebnis bedeutet dies scheinbar, dass die in der Mitteilung des Senats zum öffentlich wahrnehmbaren Drogenhandel im Land Bremen getätigten Aussagen insoweit nicht zutreffen.

Drogendealer werden jedoch, sofern sie einen Platzverweis erhalten, in die im Zusammenhang mit dem polizeilichen Informationssystem ISAWeb bestehende Rubrik Platzverweise eingetragen. Dies ist zur Kontrolle der Einhaltung von Platzverweisen nach dem BremPolG erforderlich und daher nicht zu beanstanden.

9.8 Alkohol-Datei Jugend ohne Promille

Aufgrund von Presseberichten habe ich mich im Januar 2006 an die Polizei Bremen gewandt und nach der Rechtsgrundlage und Ausgestaltung der Datei Jugend ohne Promille erkundigt. In der Datei sollen von der Polizei Bremen auffällige Jugendliche im Zusammenhang mit alkoholbedingten Gewalttaten erfasst werden.

Die von der Polizei Bremen übermittelte Verfahrensbeschreibung besaß verschiedene Defizite. Daraufhin habe ich die Datei bei der Polizei Bremen eingesehen. Mit Schreiben vom August 2006 habe ich verschiedene verfahrensmäßige und inhaltliche Vorgaben für den weiteren Betrieb der Datei formuliert, u. a. Einschränkungen bei der Datenerhebung und Zweckbestimmung sowie die Angabe der korrekten Rechtsgrundlagen. Daneben habe ich Ergänzungen bei den technisch-organisatorischen Maßnahmen, etwa der Zugriffs-, Weitergabe- und Eingabekontrolle angemahnt. Anfang Oktober 2006 habe ich an deren Umsetzung erinnert. Anfang Dezember 2006 hat die Polizei mitgeteilt, dass sie alle meine Anforderungen umsetzen wird. Eine angepasste Verfahrensbeschreibung ist mir bislang nicht übersandt worden.

9.9 Stellungnahmen zu Errichtungsanordnungen im Bereich der Polizei

Im Jahr 2006 bin ich aufgefordert gewesen, zu wenigstens 33 Errichtungsanordnungen neuer oder veränderter personenbezogener Sammlungen beim Bundeskriminalamt, auf die auch die Polizei Bremen zugreift, gegenüber dem Senator für Inneres und Sport Stellung zu nehmen. Ich konnte nicht zu allen Anordnungen Stellung nehmen; oft ging es um ungenaue Formulierungen, die zu Schwierigkeiten bei der Anwendung geführt hätten.

9.10 Datei Hafensicherheit

Über die Datei Hafensicherheit wird die Beteiligung der Polizeibehörden des Landes Bremen an den Zuverlässigkeitsüberprüfungen nach dem Hafensicherheitsgesetz abgewickelt. Die mir seitens der Polizei Bremen vorliegende Dateibeschriftung aus dem Jahr 2004 war mit verschiedenen Mängeln behaftet. Ich habe mich daher im September 2006 über die Anwendungspraxis vor Ort informiert und mehrere Mängel bei der Zugriffs- und Eingabekontrolle vorgefunden. Daraufhin habe ich aus rechtlicher und technischer Sicht aufgefordert, Änderungen zu folgenden Punkten vorzunehmen:

Die in der Dateibeschriftung angeführten Rechtsvorschriften waren teilweise unzutreffend und nicht vollständig wiedergegeben, insbesondere fehlten Durchführungsregelungen zur Berichtigung, Sperrung und Löschung personenbezogener Daten. Eine Reihe von Daten sollte erhoben werden, die für den Zweck der Überprüfung der Zuverlässigkeit nach dem Hafensicherheitsgesetz nicht erforderlich waren, etwa zum Alter und Aufenthaltsort sowie zur Staatsangehörigkeit und Volkszugehörigkeit. Es fehlten Angaben zur Speicherdauer sowie zu den technischen und organisatorischen Maßnahmen, vor allem der Zugriffs-, Weitergabe-, Eingabe- und Verfügbarkeitskontrolle.

Die Polizei Bremen hat die von mir vorgeschlagenen rechtlichen Änderungen zwischenzeitlich vorgenommen. Eine Anpassung der technischen und organisatorischen Maßnahmen soll mit der Erstellung des Rahmendatenschutzkonzepts erfolgen. Ich habe die Polizei Bremen darauf hingewiesen, dass dies nicht ausreichend ist, da es sich um verfahrensspezifische Änderungen handelt, die nicht vom Rahmendatenschutzkonzept erfasst werden.

9.11 Eingaben im Bereich der Polizei

Im Berichtsjahr erreichte mich eine Reihe von Anfragen und Beschwerden, die verschiedene Aspekte der Arbeit der Polizei betrafen. Einige seien hier näher beschrieben.

Mehrere Bürger wandten sich an mich, um Auskunft über die zu ihrer Person im polizeilichen Informationssystem gespeicherten Daten zu erlangen oder diese im Anschluss daran berichtigen oder löschen zu lassen. Im Einzelfall schwierig gestaltet sich dabei der Umfang der von der Polizei gespeicherten Daten und die Dauer der Aufbewahrung. So speichert die Polizei in bestimmten Fällen zur Eigensicherung der Beamten zu Betroffenen so genannte personengebundene Hinweise (PHW), z. B. gewalttätig, bewaffnet oder psychisch auffällig. Der Umgang mit diesen PHW, insbesondere die Vergabe und die Löschfristen, ist nicht immer eindeutig. Ein weiteres Problem in der Praxis ergibt sich aus fehlenden Rückmeldungen zum Verfahrensausgang. Dieser ist bedeutsam für die Dauer der Speicherung, die z. B. bei Freispruch, Einstellung mangels Beweisen und Verurteilung variiert, aber auch für das Delikt, das sich zwischen Anzeige bei der Polizei, Ermittlung bei der Staatsanwaltschaft und richterlicher Würdigung ändern kann und ebenfalls Einfluss auf die Speicherdauer hat. In einigen Fällen sind unstrittige Löschungen ausgeblieben und erst aufgrund meiner Anfrage anlassbezogen nachgeholt worden. Die Löschung einzelner Einträge kann zudem dazu führen, dass die zulässige Speicherdauer vorangehender Einträge überschritten wird und diese in der Folge ebenfalls zu löschen sind. Unzulässige Ein- oder Fortspeicherungen können, wie mir berichtet wurde, bei Online-Personalienkontrollen durch Polizeibeamte einen verfälschten Eindruck der Person vermitteln und dadurch zu ungerechtfertigten Maßnahmen führen, z. B. Verbringen auf die Wache und Drogentests.

Auch bin ich in Fällen tätig geworden, in denen der Verdacht bestand, dass Informationen aus dem polizeilichen Informationssystem von Beamten zu privaten Zwecken abgerufen und verwendet wurden. Dabei sind Protokollauswertungen ein wichtiges Hilfsmittel. Sofern der Verdacht sich erhärtete, habe ich Untersuchungen der Innenrevision und dienstrechtliche Konsequenzen gefordert. In einem Fall sind weitergehende strafrechtliche Ermittlungen wegen des Verdachts des Verrats von Dienstgeheimnissen eingeleitet worden.

Daneben haben sich Bürger z. B. in einem Fall beschwert, dass innerhalb der Polizei Bremen eine Galerie von Blitzerfotos existiert, die auf meine Bitte beseitigt wurde. In einem Fall besteht der Verdacht, dass die Polizei in überwachungsfreie Telefongespräche eines Verteidigers mit seinem Mandanten hineingehört hat, in einem anderen Fall, dass Angaben aus dem polizeilichen Informationssystem unzulässigerweise Zeugen im Rahmen der Vernehmung vorgehalten wurden. Die Untersuchungen in beiden Fällen dauern noch an.

Daneben haben sich auch Beamte der Polizei sowie andere öffentliche und nicht öffentliche Stellen an mich gewandt und in verschiedenen Konstellationen eine datenschutzrechtliche Bewertung der Erhebung von personenbezogenen Daten eingeholt, z. B. durch die Polizei bei Krankenkassen oder Wohnungsunternehmen, der Übermittlung von polizeilichen Informationen an Private, z. B. zur Verfolgung von zivilrechtlichen Ansprüchen, oder um Hilfe bei der Auslegung von

Datenschutzvorschriften gebeten, etwa den Strafvorschriften des Bremischen Datenschutzgesetzes oder des Bundesdatenschutzgesetzes.

9.12 Neufassung der KpS-Richtlinien

In meinem 28. Jahresbericht (vgl. Ziff. 9.7) hatte ich gefordert, dass die Richtlinien für die Führung kriminalpolizeilicher personenbezogener Sammlungen (KpS-Richtlinien) zu aktualisieren sind. Die zurzeit gültigen Richtlinien aus dem Jahr 1981 sind veraltet und entsprechen nach 25 Jahren zum Teil nicht mehr den derzeit geltenden Rechtsvorschriften. Anfang März 2006 habe ich mich an den Senator für Inneres und Sport gewandt und erfragt, ob meine Einschätzung, dass eine Überarbeitung geboten sei, geteilt wird und ob hierfür bereits Vorarbeiten oder konkretisierte Vorstellungen bestehen. Da ich keine Antwort erhielt, wiederholte ich mein Anliegen Anfang Mai 2006. Daraufhin wurde mir vom Senator für Inneres und Sport mitgeteilt, dass an einem Entwurf zur Neufassung der KpS-Richtlinien gearbeitet werde. Sobald der Entwurf fertiggestellt und geprüft worden sei, werde ich beteiligt.

In seiner Stellungnahme auf meinen 28. Jahresbericht (Drs. 16/1111) teilte der Senat im August 2006 mit, die notwendige Aktualisierung der KpS-Richtlinien sei weitestgehend abgeschlossen und befinde sich in der internen Abstimmung. Sobald diese abgeschlossen sei, erfolge eine Übermittlung an mich. Da mir ein weitestgehender Abschluss der Aktualisierung unbekannt war, bat ich um Aufklärung. Im November 2006 bekräftigte der Senator für Inneres und Sport im Rechtsausschuss, die Aktualisierung sei weitestgehend abgeschlossen.

In der Folgezeit stellte sich heraus, dass ein erster Entwurf der Polizei vorlag, der noch weiterer Abstimmung bedurfte. Der Senator für Inneres und Sport sicherte den Abschluss der Überarbeitung durch sein Haus bis zum Sommer 2007 zu.

9.13 Datenübermittlung des LKA an das BKA im Fall Murat Kurnaz

Im Zusammenhang mit dem in Bremen lebenden Guantanamo-Häftling Murat Kurnaz wurde über die Presse bekannt, das Bremer Landeskriminalamt (LKA) habe 2002 und 2005 über das Bundeskriminalamt (BKA) Informationen an US-amerikanische Bundesbehörden weitergeleitet. Im Anschluss an Äußerungen des Senators für Inneres und Sport in der Innendeputation, Nachfragen beim LKA hätten in einer ersten Einschätzung ergeben, dass es keine Zusammenarbeit mit amerikanischen Stellen gegeben hätte, habe ich mich nach Umfang und Art der übermittelten Daten und der legitimierenden Rechtsgrundlage erkundigt.

Mir wurde mitgeteilt, dass sich das LKA Bremen und die Staatsanwaltschaft Bremen nach Ausschöpfung aller Ermittlungsansätze um eine Vernehmung des wegen des Verdachts der Bildung einer kriminellen Vereinigung Beschuldigten bemüht haben. Hierfür haben sie sich am 14. Mai 2002, vor der Einleitung eines internationalen Rechtshilfeersuchens, an das BKA mit der Bitte gewandt, Kontakt zu amerikanischen Behörden aufzunehmen und verschiedene Fragen zu klären: Befindet sich der Betroffene in amerikanischem Gewahrsam? Unter welchen Umständen erfolgte seine Festnahme? Wann ist mit seiner Entlassung zu rechnen? Können ggf. Ermittlungsergebnisse zur Verfügung gestellt werden? Stehen Hinderungsgründe rechtlicher und/oder tatsächlicher Art einer Vernehmung auf Guantanamo Bay durch den ermittelnden Staatsanwalt und einen Beamten des LKA entgegen?

Weiter wurde mir erklärt, im März 2005 habe eine in Bremen wohnhafte Person eine E-Mail an das FBI gerichtet und erklärt, der wahre Reisezweck des Murat Kurnaz sei die Beteiligung an einem heiligen Krieg gegen die Amerikaner gewesen. Das FBI habe sich daraufhin an das BKA mit der Bitte um Überprüfung sowie um Mitteilung ergänzender Informationen gewandt. Das BKA habe die Bitte an das LKA weitergeleitet. Das LKA habe den Absender der E-Mail und eine mit ihm befreundete Person befragt und sei gegenüber dem BKA zu dem Ergebnis gekommen, dass es sich vermutlich nicht um relevante Angaben handle. Das BKA habe dem Verbindungsbeamten des FBI darauf mitgeteilt, dass die in der E-Mail enthaltenen Angaben nicht bestätigt werden. In beiden Fällen seien Mitteilungen nur an das BKA, nicht unmittelbar an amerikanische Stellen erfolgt.

Rechtsgrundlage für die Anfrage wie für die Mitteilung von Ermittlungsergebnissen zur Vorbereitung eines Rechtshilfeersuchens ist § 3 Abs. 1 und 2 Bundeskriminalamtsgesetz (BKAG). Danach übernimmt das BKA als nationales Zentralbüro den Dienstverkehr mit öffentlichen Stellen anderer Länder. Somit lag bei den Datenweitergaben kein Verstoß gegen Datenschutzbestimmungen, etwa des BKAG oder des BremPolG, vor.

9.14 Speicherung von im Zentralruf der Polizei Bremen eingehenden Telefongesprächen

Ende 2005 unterrichtete mich die Polizei Bremen bei einem Besuch der Einsatzleitzentrale über Planungen, ab Januar 2006 die im Zentralruf der Polizei Bremen eingehenden Anrufe komplett, d. h. Sprach- und Verbindungsdaten, aufzuzeichnen.

Hiergegen habe ich im Dezember 2005 datenschutzrechtliche Bedenken geäußert. § 36 a Abs. 4 des Bremischen Polizeigesetzes (BremPolG) ermächtigt die Polizei Bremen, Anrufe über eine Notrufnummer aufzuzeichnen. Die Ermächtigung ist auf Notrufnummern begrenzt. Diese Notrufanschlüsse (110, 112) sind aufgrund ihrer Zweckbestimmung technisch besonders ausgestaltet. Sie besitzen u. a. eine Fangschaltung, um den Anschluss des Anrufers festzustellen, erlauben keine Rufnummernunterdrückung, können kostenfrei und bei Mobiltelefonen ohne Karte oder Kenntnis der PIN angerufen werden. Infolgedessen hat der Bundesgerichtshof festgehalten, dass andere Hauptanschlüsse der Polizei keine Notrufanschlüsse sind, auch wenn sie ebenfalls dem Anruf in Notfällen dienen (BGH, Beschluss v. 27.01.1986 – 3 StR 164/95). Ich bat daher um nähere Erläuterung, insbesondere der technischen Ausgestaltung des Zentralrufanschlusses und der Art der dort eingehenden Anrufe im Hinblick auf ihren Notrufcharakter.

Im März 2006 kam es zu einem Gespräch bei der Polizei Bremen, in dem ich meine Auffassung bekräftigte und insbesondere die Speicherung für drei Monate mit Blick auf die gesetzliche Speicherdauer von höchstens einem Monat (§ 36 a Abs. 1 Satz 2 BremPolG) für unzulässig erklärte.

Auf meine Nachfrage im August 2006 teilte die Polizei Bremen mir im September 2006 und auf Anfrage erneut im November 2006 mit, dass sie zwar an der Notwendigkeit der Speicherung aus polizeilicher Sicht festhalte, jedoch noch keine Maßnahmen zur Realisierung einer Aufzeichnung getroffen habe.

9.15 Unberechtigte Abrufe durch einen Feuerwehrbeamten bei der Meldebehörde

Ende Juni 2006 wandte sich eine Bürgerin an mich, weil ein Beamter der Feuerwehr Bremen zu ihrer Person sowie weiteren Familienangehörigen mehrfach Abfragen für private Zwecke aus dem Melderegister über seinen dienstlichen Computer durchgeführt habe.

Die Feuerwehr Bremen teilte mir zunächst mit, dass nach Untersuchung des Vorwurfs kein pflichtwidriges Verhalten des Beamten nachgewiesen werden könne, da eine Protokollierung, auf welche Personen und konkreten personenbezogenen Daten bei den Abrufen jeweils zugegriffen wird, auf Seiten der Feuerwehr Bremen nicht erfolge und der Beamte die Zugriffe bestreite. Daraufhin habe ich die Protokolle der Meldebehörde des Stadtamtes überprüft, wo bei einem automatisierten Zugriff der Abruf protokolliert wird. Dabei konnte ich verschiedene Zugriffe des fraglichen Feuerwehrbeschäftigten feststellen. Die Protokolle übergab ich der Feuerwehr Bremen mit der Bitte, den dienstlichen Charakter der Zugriffe zu überprüfen und ggf. weitere Maßnahmen einzuleiten.

Die Feuerwehr Bremen hat nach Prüfung der Protokolle und Stellungnahme des Beamten ein Disziplinarverfahren eingeleitet.

9.16 Änderung des Bremischen Verfassungsschutzgesetzes

Mit Schreiben vom 13. November 2006 bin ich vom Senator für Inneres und Sport um Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Verfassungsschutzgesetzes (BremVerfSchG) bis zum 17. November 2006 gebeten worden. Dabei sollten einige bis zum 11. Januar 2007 befristete Befugnisse des BremVerfSchG vom 28. Februar 2006 (Brem.GBl. 2006, S. 87) um weitere fünf Jahre bis zum Jahr 2012 verlängert werden.

Ich habe hierzu u. a. angemerkt, dass bislang die im Bremischen Verfassungsschutzgesetz vorgesehene Evaluation der Befugnisse nicht stattgefunden hat und auch nicht durch einen Verweis auf den Bericht der Bundesregierung zum Terrorismusbekämpfungsgesetz ersetzt werden kann. Auch bleibt die Regelung hinter der geplanten Bundesregelung zurück, die angesichts der Kritik an der fehlenden Unabhängigkeit und Wissenschaftlichkeit des Berichts nunmehr ausdrücklich eine Evaluation unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen, der im Einvernehmen mit dem deutschen Bundestag bestellt wird, vorsieht.

Daraufhin ist eine Verlängerung zunächst nur um drei Jahre bis 2010 vorgenommen worden. Dies erscheint ein genügend langer Zeitraum, um dann endlich eine Untersuchung der Eingriffsregelungen vorzunehmen.

9.17 Akkreditierungsverfahren der Fußball-Weltmeisterschaft 2006

Im 28. Jahresbericht (vgl. Ziff. 1.9 und 9.9) hatte ich über die Beteiligung des Landesamtes für Verfassungsschutz (LfV) und der Polizei Bremen im Rahmen des Akkreditierungsverfahrens zur Fußball-WM 2006 berichtet. Unabhängig von der fehlenden Rechtsgrundlage habe ich mich vor Ort über die Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfung und über die Kriterien, die zur Abgabe eines negativen Votums führen, sowie über die Ausgestaltung des Rechtsschutzverfahrens informiert.

Zum Zeitpunkt meines Besuchs hatte das LfV acht Überprüfungen zu sieben Personen vorgenommen. Eine Person hatte erneut versucht, sich akkreditieren zu lassen und war zweimal aus denselben Gründen abgelehnt worden. Von den acht Anfragen kam es bei vier Personen zu Ablehnungen. In drei Fällen erfolgte die Zustimmung. Die Ablehnungen waren, unter Berücksichtigung des Kriterienkatalogs für die Überprüfung durch den Verfassungsschutz, in allen Fällen vertretbar und nicht zu beanstanden. Ich habe mich beim LfV davon überzeugt, dass jeweils aktuelle tatsächliche Anhaltspunkte für die Gefahr von Handlungen mit extremistischem Hintergrund oder für die Unterstützung bzw. Zugehörigkeit zu gewaltbereiten Bestrebungen vorlagen.

Das Landeskriminalamt Bremen hat insgesamt 789 Überprüfungen vorgenommen und davon in 671 Fällen seine Zustimmung und in 22 Fällen seine Ablehnung ausgesprochen. Auch hier waren die stichprobenartig von mir vorgenommenen Überprüfungen der Ablehnungen unter Berücksichtigung des Kriterienkatalogs vertretbar und nicht zu beanstanden.

9.18 Eingaben im Bereich des Verfassungsschutzes

Auch in diesem Jahr haben sich Bürger an mich gewandt, um ihre Betroffenenrechte gegenüber dem Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) geltend zu machen.

So wandte sich in einem Fall ein Bürger an mich, dessen Einbürgerung im Ergebnis an Bedenken des LfV zu scheitern drohte, da er in extremistische Aktivitäten verstrickt sei. Ich habe daraufhin beim Senator für Inneres und Sport die zu dem Petenten vorliegenden personenbezogenen Angaben eingesehen und wegen Unklarheiten zur Identität um eine erneute Einschätzung durch das LfV gebeten. In einer erneuten Einschätzung wurden die Bedenken zurückgezogen.

In einem anderen Fall bat ein Bürger um Unterstützung bei der Wahrnehmung seiner Betroffenenrechte. Nach Auskunft über die zu seiner Person beim LfV gespeicherten Daten bat er um Mitteilung, inwieweit falsche Angaben durch ihn richtig gestellt werden können.

9.19 Rahmendatenschutzkonzept und andere Verfahren beim Stadtamt

Bremen

Im vergangenen Jahr hatte ich über das Fehlen des allgemeinen Rahmendatenschutzkonzeptes und verschiedener Fachdatenschutzkonzepte beim Stadtamt Bremen sowie eine Kick-Off-Veranstaltung im Februar 2006 zur Erstellung der Konzepte berichtet (vgl. 28. JB, Ziff. 9.15). Zunächst war bis Anfang April 2006 die Erstellung des Rahmendatenschutzkonzeptes und von vier Fachdatenschutzkonzepten für die Verfahren Waffenverwaltung, Einwohnermeldewesen, Gewerbeaufsicht und Kfz-Zulassungswesen vorgesehen.

Das Datenschutzkonzept für die Waffenverwaltung wurde mir im März 2006 vorgelegt. Hierzu habe ich im September 2006 Stellung genommen und verschiedene Änderungen am öffentlichen und nicht öffentlichen Teil des Datenschutzkonzeptes angeregt. So war die Darstellung der Lösch- und Sperrfristen unzureichend, auch bei den technischen und organisatorischen Maßnahmen bestanden Unzulänglichkeiten, insbesondere bei der Zutritts-, Zugriffs-, Weitergabe- und Eingabekontrolle. Bei verschiedenen Maßnahmen wurde auf das Rahmendatenschutzkonzept verwiesen, das noch nicht vorliegt und daher nicht in die Prüfung einbezogen werden konnte.

Darüber hinaus wurden mir im Sommer 2006 zu den Verfahren der Bearbeitung von Verkehrsordnungswidrigkeiten und zur Mobilien Datenerfassung Verkehrsüberwachung die Verfahrensbeschreibung und das Datenschutzkonzept übersandt. Die Datenschutzkonzepte für die Verfahren Einwohnermeldewesen, Gewerbeaufsicht und Kfz-Zulassungswesen wurden mir auf meine Aufforderung hin Ende Juni 2006 übersandt, ihre Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

Gleichzeitig wurde mir mitgeteilt, dass sich die Erstellung des Rahmendatenschutzkonzeptes aufgrund des im Stadtamt Bremen im Frühjahr über Monate geführten Streiks verzögert und erst im September 2006 mit der Erstellung begonnen werden könne. Der von April auf Ende des Jahres verschobene Zeitplan war auch Gegenstand der Beratungen im Rechtsausschuss. Im Ausschuss zugesagt wurde schließlich vom Stadtamt eine Erstellung bis zum Jahresende. Anfang 2007 wurde mir dann tatsächlich das Rahmendatenschutzkonzept zur Stellungnahme übersandt.

Für weitere IT-Fachanwendungen beim Stadtamt sind die Arbeiten am Datenschutzkonzept angelaufen oder sind für 2007 geplant, z. B. für das Verfahren zur Ausstellung von Führerscheinen.

9.20 Anmeldung zur Eheschließung per Internet

Ende Juli 2006 war der Startschuss für den Einsatz des neuen Datenverarbeitungsverfahrens xStA-Bürger bei den Standesämtern zur Vorbereitung von Eheschließungen. Ich wurde durch Nachfrage eines Journalisten darauf aufmerksam gemacht. Aus den im Internet veröffentlichten Unterlagen zu dem Verfahren war ersichtlich, dass die Verarbeitung der Daten von Heiratswilligen und weiterer Beteiligter, z. B. Kindern, Eltern, Trauzeugen vorgesehen ist und das Verfahren von einem Anbieter außerhalb Bremens im Wege der Auftragsdatenverarbeitung betrieben wird.

Ich habe daher Ende August 2006 die Standesämter angeschrieben und den Auftrag sowie das Datenschutzkonzept angefordert, die nach dem Bremischen Datenschutzgesetz (BremDSG) spätestens bei der Inbetriebnahme des Verfahrens fertiggestellt sein mussten. Im September 2006 habe ich an die Erledigung erinnert und auch den behördlichen Datenschutzbeauftragten des Stadtamtes Bremen informiert.

Ende November 2006 hat mir der behördliche Datenschutzbeauftragte des Stadtamtes Bremen nach einem Gespräch mit den Standesämtern die vorhandenen, aus datenschutzrechtlicher Sicht unzureichenden Unterlagen zur Beauftragung des Externen übersandt, diese beschränkten sich auf die Auftragsvergabe und die Vergütung, enthielten jedoch keine Datenschutzanweisungen an den Auftragnehmer. Auch die nach § 9 BremDSG vorzusehende Möglichkeit einer Datenschutzkontrolle beim Auftragnehmer fehlt ebenso wie das Datenschutzkonzept.

9.21 Datenverarbeitungsverfahren Fundinfo

In meinem 28. Jahresbericht (vgl. Ziff. 9.17) habe ich über die Einführung der Internet-Anwendung Fundinfo berichtet. Im Februar 2006 wurde mir der noch ausstehende, umfangreiche nicht öffentliche Teil und im Juli 2006 der öffentliche Teil des Datenschutzkonzepts übersandt. Ende November 2006 habe ich zum Datenschutzkonzept aus rechtlicher und technischer Sicht Stellung genommen. Soweit zu den technisch-organisatorischen Maßnahmen hierauf verwiesen wurde, erfolgte die Prüfung vorbehaltlich der Regelungen im noch ausstehenden Rahmendatenschutzkonzept (vgl. Ziffer 9.19 dieses Berichts). Änderungswünsche erfolgten zum Umfang der gespeicherten Daten, etwa der Bankverbindungsdaten des Eigentümers zur Einzugsermächtigung des Finderlohns sowie zum Umfang der beteiligten Einrichtungen und der Aufbewahrungs-, Sperr- und Löschfristen. Ferner ergaben sich Fragen der Auftragsdatenverarbeitung aufgrund des Betriebs durch einen Auftragnehmer mit Sitz außerhalb Bremens unter Einschaltung eines Rechenzentrums. Weitere Themen waren die Zugriffsberechtigung, das noch ausstehende Berechtigungskonzept, die Weitergabe- und Verfügbarkeitskontrolle im Hinblick auf die Netzinfrastruktur des Stadtamtes sowie Art und Umfang der Protokollierung.

Das Stadtamt Bremen hat die Klärung der von mir aufgeworfenen Fragen zugesagt. Zugleich wurde mitgeteilt, dass ein Zugriff der Polizei Bremen auf das Verfahren der Fundsachenverwaltung erfolgen soll, was verschiedene Änderungen des Datenschutzkonzeptes nach sich zieht. Insoweit steht ein konkretes Konzept noch aus.

9.22 Auskunftsrecht bei Behördenführungszeugnissen

Bewirbt sich jemand bei einem öffentlichen Arbeitgeber (Behörde), so wird auf Antrag der betroffenen Person in der Regel das Führungszeugnis unmittelbar an die Einstellungsbehörde übersandt (§ 30 Abs. 5 Satz 1 Bundeszentralregistergesetz [BZRG]), wobei die Einstellungsbehörde dem Bewerber auf Verlangen Einsicht in das Führungszeugnis zu gewähren hat. Die Betroffenen haben jedoch oft vorher schon ein Interesse das Führungszeugnis einzusehen, insbesondere, wenn Einträge vorhanden sind und um zu entscheiden, ob es der Einstellungsbehörde zugehen soll. Ein Bewerber kann daher für den Fall, dass das Führungszeugnis Einträge enthält, nach § 30 Abs. 5 Satz 3 BZRG verlangen, dass das Führungszeugnis zunächst an das dem Wohnort des Bewerbers nächstgelegene Amtsgericht zur Einsichtnahme durch ihn übersandt werden soll. Der Bewerber kann dann nach Einsichtnahme darüber entscheiden, ob das Führungszeugnis an die Einstellungsbehörde weitergeleitet oder vom Amtsgericht vernichtet werden soll.

Im September 2006 wandte sich eine Lehramtsbewerberin, die über die Meldebehörde ein Führungszeugnis zur Vorlage bei Behörden beantragen wollte, mit einem entsprechenden Anliegen an mich. Inwieweit dieses Verfahren der Meldebehörde bekannt war, ließ sich nicht feststellen. Im konkreten Fall war die Bewerberin jedoch über die Möglichkeit einer vorherigen Einsichtnahme nicht informiert worden. Ich habe die Betroffene über das Verfahren aufgeklärt und die Meldebehörde aufgefordert, in Zukunft über die Möglichkeit der Einsichtnahme beim Amtsgericht bei der Entgegennahme der Anträge zu informieren. Ein Antragsformular, in dem ein Verfahrenshinweis vermerkt werden könnte, gibt es nicht. Nach der Mitteilung der Meldebehörde Bremen werden Anträge auf Ausstellung eines Führungszeugnisses formlos angenommen und an das Bundeszentralregister weitergeleitet. Auch ein Online-Antragsverfahren wird derzeit nicht angeboten.

9.23 Online-Anmeldung von Kraftfahrzeugen durch Autohäuser

Aus der Presse konnte ich im August dieses Jahres entnehmen, dass Autohändler zukünftig die Daten für ihre Kfz-Anmeldungen online an die Zulassungsstelle übermitteln können. Es handelt sich hierbei um eine eGovernment-Anwendung, die hierfür einen ergänzenden Dienst zum Kfz-Zulassungsverfahren bereitstellt. Händler können über eine Eingabemaske die erforderlichen Daten erfassen und via Internet an die Zulassungsstelle übermitteln.

Es handelt sich hierbei nicht um die Möglichkeit der privaten Zulassung von Fahrzeugen bei Autohäusern. Lediglich die Datenerfassung wird auf Private verlagert, die diese dann in elektronischer Form an die Zulassungsstelle übermitteln. Da es sich hierbei überwiegend um Daten zu den Käufern handelt, die beim Fahrzeugkauf ohnehin von Händlern erfasst werden und die zugehörigen Fahrzeugdaten diesen bekannt sind, ging es vorrangig darum, eine sichere Übertragung der Daten zu gewährleisten.

Ich habe das Stadtamt aufgefordert, die Verfahrensbeschreibung (§ 8 Bremisches Datenschutzgesetz [BremDSG]) um diese Online-Komponente zu ergänzen. Darüber hinaus habe ich das Stadtamt darauf aufmerksam gemacht, dass die vorgesehene unverschlüsselte Weitergabe der Daten über das Internet, die nach § 7 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 BremDSG (Weitergabekontrolle) erforderliche Vertraulichkeit der Datenübermittlung nicht gewährt und daher unzulässig ist. Allerdings habe ich aufgrund der Zusage, dass für Ende 2006 die Datenübermittlung in sicherer Form (im OSCI-Format) vorgenommen werden wird, von einer Beanstandung des Verfahrens abgesehen. Mitte Januar 2007 war die Umstellung des Verfahrens nach Auskunft des Stadtamtes noch nicht initiiert. Als neuer Termin wurde der Frühsommer genannt.

Um die Weitergabekontrolle für den jetzt doch erheblich längeren Zeitraum zu gewährleisten, habe ich vom Stadtamt eine Verschlüsselung der Daten für die Übermittlung via Internet zum nächstmöglichen Zeitpunkt gefordert. Festzuhalten bleibt, dass vom Stadtamt gegen die nach § 27 Abs. 3 BremDSG bestehende Unterrichtungspflicht verstoßen wurde und das in der Presse gefeierte Modell für die Betroffenen zur Zeit keinen ausreichenden Datenschutz sicherstellt.

9.24 Auskunft aus dem Fahrzeugregister an die GEZ

Ein Transportunternehmer beschwerte sich über einen Rundfunkgebührenbeauftragten von Radio Bremen, weil dieser eine Halter- und Fahrzeugabfrage bei der Kfz-Zulassungsstelle über seine Firmenfahrzeuge und das Fahrzeug seiner Ehefrau vorgenommen hatte.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die von ihnen beauftragte GEZ sind regelmäßig an personenbezogenen Daten von Haltern von Kraftfahrzeugen interessiert. Da nahezu jedes Fahrzeug über ein Autoradio verfügt und die Meldequote insbesondere bei geschäftlich genutzten Fahrzeugen eher niedrig sei, versuchen die Rundfunkgebührenbeauftragten, Halterdaten bei den Fahrzeugregister führenden Zulassungsstellen zu bekommen. Als Rechtsgrundlage werden hierfür § 39 Abs. 3 Nr. 1 a Straßenverkehrsgesetz (StVG) oder § 35 Abs. 1 Nr. 3 StVG bemüht. Danach sind Halterauskünfte zur Verfolgung von Rechtsansprüchen in Höhe von jeweils mindestens 500 € oder zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten zulässig.

Die GEZ bzw. die Rundfunkgebührenbeauftragten besitzen i. d. R. weder gegenüber dem Kraftfahrtbundesamt noch den örtlichen Zulassungsbehörden einen Auskunftsanspruch, weil eine Gebührenforderung von mindestens 500 € allenfalls in einem besonderen Ausnahmefall erreicht sein dürfte. Die angegebenen Rechtsgrundlagen erlauben keine verdachtslose Übermittlung von Daten, um im Anschluss zu prüfen, ob überhaupt eine Forderung oder eine Ordnungswidrigkeit wegen Bereithaltens von Rundfunkgeräten ohne Anmeldung besteht. Das bloße Bereithalten eines Rundfunkgeräts in einem Kraftfahrzeug ist nicht ausreichend für ein Auskunftersuchen.

Auch im Beschwerdefall war es so. Die genannte Gebührenforderungsgrenze war nicht erreicht, eine Auskunft hätte nicht erteilt werden dürfen. Meine Auffassung habe ich dem Datenschutzbeauftragten von Radio Bremen sowie der Aufsichtsbehörde über die Kfz-Zulassungsstellen mitgeteilt.