



VERWALTUNGSGERICHT KARLSRUHE

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

XXX

- Kläger -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte XXX

gegen

Land Baden-Württemberg,
vertreten durch Landeskriminalamt Stuttgart,
Taubenheimstr. 85, 70372 Stuttgart, Az: 110B-1237.5

- Beklagter -

wegen Löschung von Daten

hat das Verwaltungsgericht Karlsruhe - 3. Kammer - durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht XXX, die Richterin am Verwaltungsgericht XXX und die Richterin XXX sowie durch die ehrenamtlichen Richter XXX und XXX auf die mündliche Verhandlung

vom 14. April 2010

für R e c h t erkannt:

Der Bescheid des Landeskriminalamtes vom 28.04.2009 und dessen Widerspruchsbescheid vom 19.08.2009 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, und seine persönlichen Daten wurden erfasst. Die vom Polizeirevier Karlsruhe-Markplatz erlangten Daten des Klägers wurden 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 Landfriedensbruchs wurde am 07.02.2008 von der Staatsanwaltschaft Karlsruhe gemäß § 170 Abs. 2 StPO eingestellt.

Von seiner Eintragung in der Datei Gewalttäter Sport erlangte der Kläger Kenntnis, als er das Viertelfinale der Fußballeuropameisterschaft 2008 in Basel besuchen wollte. Die Einreise in die Schweiz wurde ihm von den schweizerischen Grenzbehörden verweigert. Die Bundespolizei sprach ein Ausreiseverbot für die Dauer vom 20.06.2008 bis 30.06.2008 aus. Auf die Fortsetzungsfeststellungsklage des Klägers stellte das Verwaltungsgericht Stuttgart mit Urteil vom 17.08.2009 fest, dass das Ausreiseverbot rechtswidrig war (Az.: 11 K 237/09).

Mit Schreiben vom 20.01.2009 und 09.03.2009 beantragte der Kläger, ihm Auskunft zu erteilen, ob über ihn in der Datei Gewalttäter Sport Daten gespeichert seien, um welche Daten es sich gegebenenfalls handele und welche polizeilichen Vorgänge der Datenspeicherung zugrunde lägen. Zur Begründung führte er aus, er sei möglicherweise in der Datei gespeichert. Nähere Einzelheiten seien ihm jedoch nicht bekannt, da die Betroffenen über die Datenspeicherung regelmäßig nur auf Anfrage informiert würden.

Mit Bescheid vom 28.04.2009 erteilte das Landeskriminalamt Baden-Württemberg dem Kläger Auskunft über die in der Datei Gewalttäter Sport enthaltenen ihn betreffenden Daten und lehnte die Löschung dieser Daten ab. Aufgrund der Schreiben des Klägers sei nicht ohne Weiteres erkennbar, ob sich sein Antrag ausschließlich auf Auskunft oder auch auf Löschung richte. Er werde daher als Antrag sowohl auf Auskunft als auch auf Löschung betrachtet und beschieden. Die Löschung werde abgelehnt, da der Tatverdacht und die Wiederholungsgefahr fortbeständen. Der Kläger sei beim Besuch einer Fußballveranstaltung straffällig geworden und habe hierbei aggressives Verhalten gezeigt. Er sei den gewaltbereiten Fans zuzurechnen.

Am 18.05.2009 legte der Kläger Widerspruch ein, den er damit begründete, er habe lediglich einen Auskunftsantrag gestellt und nicht die Löschung der Daten beantragt. Für ein Löschungsbegehren sei das Landeskriminalamt ohnehin nicht zuständig.

Mit Bescheid vom 19.08.2009 wies das Landeskriminalamt den Widerspruch zurück. Die Datei Gewalttäter Sport sei eine beim BKA geführte Verbunddatei. Die Eingabe der zu speichernden Daten erfolge durch die Polizeidienststelle, in deren Zuständigkeitsbereich der speicherungswürdige Sachverhalt festgestellt worden sei. Die Zuständigkeit des Landeskriminalamtes ergebe sich aus § 11 Nr. 4 a) DVOPoIG. Da ein eindeutiger Wille, ob lediglich Auskunft oder auch Löschung begehrt werde, nicht erkennbar gewesen sei, habe man die für den Bürger beste Variante gewählt und sowohl die Auskunft erteilt, als auch über die Löschung entschieden. In der Sache bestehe ein Restverdacht hinsichtlich des Landfriedensbruchs. Die Daten seien nach § 13 Abs. 1 BKAG i.V.m. § 42 Abs. 1 PoIG und der Errichtungsanordnung an die Datei Gewalttäter Sport zu übermitteln. Für den Erlass der in § 13 Abs. 1 BKAG angeführten Rechtsverordnung bestehe keine Notwendigkeit, da die bestehenden detaillierten Regelungen im BKAG und der Errichtungsanordnung dazu führten, dass die Rechtsverordnung lediglich deklaratorischen Charakter hätte. Polizeiliche personenbezogene Sammlungen dürften auch bei Straftaten geringeren Gewichts angelegt und geführt werden und setzten nicht zwingend eine Verurteilung des Betreffenden voraus. Wiederholungsgefahr bestehe. Der Kläger stehe nach wie vor in Kontakt mit der Szene aggressiver Karlsruher Fußballfans. Dem öffentlichen Interesse an einer wirksamen Bekämpfung von Straftaten sei höheres Gewicht zuzumessen als dem Interesse des Klägers, von einer Beeinträchtigung durch die Datenspeicherung verschont zu bleiben.

Am 14.09.2009 hat der Kläger Klage erhoben, mit der er die Löschung der Daten aus der Datei Gewalttäter Sport begehrt. Zur Begründung trägt er vor, es fehle an der für die Errichtung der Datei erforderlichen Rechtsverordnung. Die Eintragungen würden nach bloßem Gutdünken vorgenommen, hätten für den Betroffenen aber weitreichende Folgen. Bereits aus diesem Grund könne er die Löschung seiner Daten verlangen. Ferner sei der über ihn eingetragene Vorwurf der Beteiligung an einem Landfriedensbruch unzutreffend. Ein Verdacht bestehe insoweit nicht mehr. Über die Speicherung seiner Daten in der genannten Datei sei er nicht einmal informiert worden. Landesrechtliche Vorschriften könnten die Dateneingabe nicht rechtfertigen. Dies gelte umso mehr, als auch andere Staaten Zugriff auf die Datei hätten.

Der Kläger beantragt,

den Bescheid des Landeskriminalamtes vom 28.04.2009 und dessen Widerspruchsbescheid vom 19.08.2009 aufzuheben und den Beklagten zu verurteilen, sämtliche von ihm über den Kläger in der Datei Gewalttäter Sport gespeicherten Daten zu löschen

und die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung trägt er ergänzend vor, die Errichtungsanordnung entspreche dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes und sei daher eine ordnungsgemäße Rechtsgrundlage. Durch die Einbindung des Datenschutzbeauftragten in das Errichtungsverfahren werde den Belangen des Datenschutzes Rechnung getragen. Es bestehe kein Anlass, von der Prognose der fortbestehenden Wiederholungsgefahr abzurücken. Die Datei diene der Verhinderung gewalttätiger Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen.

Dem Gericht liegen die Akten des Polizeipräsidiums Karlsruhe (2 Hefte) und des Landeskriminalamtes (1 Heft) vor. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird hierauf, auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze sowie auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung verwiesen.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

Die Klage ist zulässig und begründet.

Sie ist als allgemeine Leistungsklage statthaft und auch im Übrigen zulässig. Bei der begehrten Datenlöschung handelt es sich um ein schlichtes Verwaltungshandeln, für das das BKAG eine vorweg zu treffende Entscheidung in Form eines Verwaltungsakts über die Datenlöschung nicht vorsieht. Die Aufhebung des die Löschung ablehnenden Bescheids des Landeskriminalamtes vom 28.04.2009 und dessen Widerspruchsbescheids vom 19.08.2009 dient allein der Klarstellung. Auch ein Rechtsschutzbedürfnis kann dem Kläger nicht abgesprochen werden. Zwar bestehen Zweifel, ob er tatsächlich vor Klageerhebung bei der Behörde die Löschung seiner Daten aus der Datei Gewalttäter Sport beantragt hatte. So legte er noch mit seinem Widerspruch ausschließlich dar, er habe lediglich Auskunftserteilung über die gespeicherten Daten und nicht deren Löschung beantragt. Da die Löschung jedoch - ob beantragt oder nicht - seitens des Beklagten ausdrücklich durch Bescheid abgelehnt und dies auch durch den Widerspruchsbescheid bestätigt wurde, konnte der Kläger ohne Weiteres den Klageweg beschreiten.

Die Klage ist auch begründet. Der Kläger hat einen Anspruch auf Löschung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten aus der Datei Gewalttäter Sport. Der die Löschung ablehnende Bescheid des Landeskriminalamtes vom 28.04.2009 und dessen Widerspruchsbescheid vom 19.08.2009 sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Der Löschungsanspruch des Klägers ergibt sich aus § 32 Abs. 2 i.V.m. Abs. 9 BKAG. Nach § 32 Abs. 2 Satz 1 BKAG 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 eingegeben hat. Entsprechend der sich aus § 32 Abs. 2 i.V.m. Abs. 9 BKAG ergebenden Löschungspflicht hat nach § 11 Abs. 3 Satz 1 BKAG auch nur die Behörde, die die Daten zu einer Person eingegeben hat, die Befugnis, diese zu ändern, zu berichtigen oder zu lö-

schen. 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). Ob die Löschung letztlich durch das Landeskriminalamt, das das beklagte Land im vorliegenden Verfahren vertreten hat, oder durch den Polizeivollzugsdienst vorzunehmen ist, durch den die Eingabe unmittelbar bewirkt wurde, ändert an der Passivlegitimation des Beklagten nichts.

Die Speicherung der personenbezogenen Daten des Klägers in der Datei Gewalttäter Sport ist unzulässig im Sinne des § 32 Abs. 2 Satz 1 BKAG. 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 Satz 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. (vgl. Lisken/Dennin-

ger, Handbuch des Polizeirechts, S. 855, Rdnr. 79; Ahlf/Daub/Lersch/Störzer, BKAG, § 8 Rdnr. 2a). Nach § 13 Abs. 1 Satz 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 Satz 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. Dies umfasst das Recht, 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 Satz 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 Satz 3 BKAG die §§ 7 bis 9 BKAG entsprechend.

Die Datenspeicherung erweist sich als unzulässig, weil die für die Dateneingabe nach § 11 Abs. 2 Satz 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 bis 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 Satz 3, 13 Abs. 1 Satz 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.>). Diesen Anforderungen genügen die für eine Vielzahl von Dateien ganz unterschiedlicher Art geltenden und deshalb sehr allgemein gehaltenen Vorschriften der §§ 7 ff. BKAG nicht. Sie stellen keine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für die Verbunddatei Gewalttäter Sport dar.

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 zum Erlass einer Rechtsverordnung (Das Bundesministerium des Innern *bestimmt* mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung ...). § 13 Abs. 1 Satz 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 Satz 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 Verordnungsermächtigungen 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. Dies ergibt sich auch aus der Gesetzesbegründung. 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 seinen §§ 8, 9, 11 Abs. 1 Satz 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 Satz 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 den §§ 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 mit hin 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 Satz 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 den §§ 8, 9 BKAG und in § 11 Abs. 1 Satz 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. Der Polizeivollzugsbeamte bewirkt

allein durch einen entsprechenden Vermerk im Vorkommnisbericht, 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, ist die durch das Gesetz vorgeschriebene Rechtsverordnung unverzichtbar. So zieht die Eintragung in der Datei Gewalttäter Sport häufig Stadionverbote oder Einreise-/Ausreiseverbote nach sich, deren sich bereits auch der Kläger anlässlich der Fußballeuropameisterschaft im Jahr 2008 ausgesetzt sah und gegen die ein mit Art. 19 Abs. 4 GG in Einklang stehender vorläufiger Rechtsschutz jedenfalls dann kaum möglich ist, wenn eine Kenntnis von der Speicherung erst dadurch erlangt wird, dass solche polizeilichen Gefahrenabwehrmaßnahmen ergriffen werden. 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. Vielmehr 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. Ihr kommt - entgegen der Ansicht des Beklagten - gegenüber der Errichtungsanordnung nicht lediglich eine deklaratorische Bedeutung zu (so aber Hess. VGH, Urt. v. 16.12.2004, a.a.O. zur KAN - Kriminalakten-Nachweis-Datei; VG Mainz, Urt. v. 04.09.2008, a.a.O.; VG Schleswig, Urt. 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 des Beklagten vermag insoweit nicht zu überzeugen. So hat auch 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, dass 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 deshalb der von diesem 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 Vorgabe 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 auf der Ebene der Errichtungsanordnung in § 34 Abs. 2 BKAG ihre Entsprechung.

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 Errichtungsanord-

nung legt mithin fest, nach welchen Regeln eine Datei zu führen ist und stellt eine (bloße) Organisationsmaßnahme dar. Sie soll der Selbstkontrolle der speichernden Stelle und 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/Innensenatoren 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 ein gravierendes 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 nach alledem mangels einer durch Rechtsverordnung konkretisierten Ermächti-

gungsgrundlage unzulässig. Der Kläger hat einen Anspruch auf Löschung dieser Daten. Die dies ablehnenden Bescheide des Landeskriminalamtes sind aufzuheben.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Kammer sieht keinen Anlass, die Entscheidung wegen der Kosten für vorläufig vollstreckbar zu erklären (§ 167 Abs. 2 VwGO).

Gemäß § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO ist die Notwendigkeit der Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren und damit die Erstattungsfähigkeit seiner Gebühren und Auslagen zu bejahen. Dem Kläger war es aufgrund seiner persönlichen Kenntnisse und Erfahrungen und im Hinblick auf die rechtlichen und tatsächlichen Probleme des Falles nicht zuzumuten, seine 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 ist 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.

RECHTSMITTELBELEHRUNG

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu. Die Berufung ist beim Verwaltungsgericht **Karlsruhe**, Postfach 11 14 51, 76064 Karlsruhe, oder Nördliche Hildapromenade 1, 76133 Karlsruhe, innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils einzulegen.

Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils ist die Berufung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim, oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim, einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten.

Gegen die Entscheidung über die Notwendigkeit, einen Bevollmächtigten für das Vorverfahren hinzuzuziehen, kann innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung beim Verwaltungsgericht Karlsruhe, Postfach 11 14 51, 76064 Karlsruhe, oder Nördliche Hildapromenade 1, 76133 Karlsruhe Beschwerde eingelegt werden, wenn der Wert des Beschwerdegegenstands zweihundert Euro übersteigt. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg eingeht.

Vor dem Verwaltungsgerichtshof muss sich jeder Beteiligte, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die

ein Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinn des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt oder die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

XXX

XXX

XXX

BESCHLUSS

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

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

XXX

XXX

XXX