

Minister für Inneres, Digitalisierung und
Migration des Landes Baden-Württemberg
Herrn Thomas Strobl
Willy-Brandt-Str. 41
70173 Stuttgart

Frst bei L: 02.11.2020

StS	Innenministerium BW								
AC	Der Minister								
CIO	19. Okt. 2020								
L									
P									
	Eingangs-Buch-Nr. <i>105596</i>								
1	2	3	4	5	6	7	StS Schr.	AC Schr.	AL Schr.

MF an Abt. 4, Sus, Reg 4

Strukturierter Informationsaustausch über gewaltbereite Asylbewerber

Sehr geehrter Herr Innenminister,

Lieber Thomas Strobl!

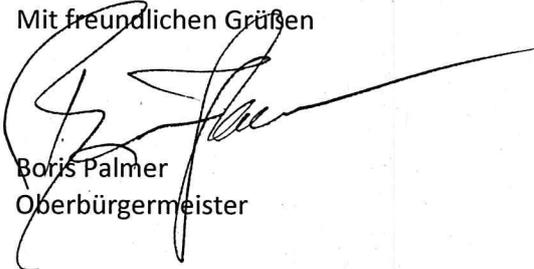
ich komme hiermit auf mein Schreiben vom 01.10.2019 zurück.

Leider hat sich bestätigt, dass der Landesdatenschutzbeauftragte der Universitätsstadt Tübingen keine Hilfe bei der korrekten Gestaltung der Abläufe geben wollte. Vielmehr ging es offenkundig darum, ein pressewirksames Exempel zu statuieren. Die ausführlichen Fragenkataloge hatten offensichtlich keinen Sinn. Die fragwürdige Auffassung, dass eine Weitergabe von Daten der Ausländerbehörde an die Sozialbehörde nicht zulässig sei, hätte der Beauftragte von Anfang an vertreten können.

Ob das Land wirklich gut beraten ist, wenn Regierungsbehörden keine Social Media-Auftritte mehr haben und in den Schulen keine Microsoft-Produkte zur Anwendung kommen, wage ich zu bezweifeln. Für die Städte und Kreise ist der Rat des Datenschutzbeauftragten jedenfalls nicht annehmbar.

Ich habe mich daher mit einem Schreiben an Bundesinnenminister Seehofer gewandt. Ich übersende es in der Anlage und bitte Sie dringend um Unterstützung.

Mit freundlichen Grüßen



Boris Palmer
Oberbürgermeister

Anlage

Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat
Herrn Horst Seehofer
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

Strukturierter Informationsaustausch für effektive Kriminalprävention und Integration

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

die Universitätsstadt Tübingen hat in den Jahren seit 2015 über 1400 Geflüchtete aufgenommen und große Anstrengungen unternommen, diese zu integrieren. So wurde in einem bundesweit einzigartigen Bauprogramm neuer Wohnraum für nahezu 1000 Geflüchtete geschaffen, verteilt auf die ganze Stadt, verbunden mit Quartiersprojekten. Das ist Integration durch integrierte Stadtentwicklung. Wir erfahren nach wie vor große Unterstützung aus der Zivilgesellschaft. Die Stadtverwaltung hat eine eigene Abteilung „Hilfen für Geflüchtete“ aufgebaut.

Fördern alleine genügt allerdings nicht immer. Eine Gesellschaft muss auch fordern, damit Integration gelingt. Die Einhaltung unserer Gesetze und Normen kann nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Das gilt erst recht, wenn Menschen in gewaltgeprägten Gesellschaften aufgewachsen sind. Spätestens mit der Veröffentlichung des „Bundeslagebild zur Kriminalität im Kontext von Zuwanderung“ wurde das erkennbar. Der Anteil der Asylbewerber an schweren Straftaten ist etwa fünfmal größer als ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung. Verantwortlich dafür sind vor allem etwa Mehrfachstraftäter.

Diese Gruppe ist auch für nahezu alle Straftaten verantwortlich, die in den vergangenen Jahren große Aufmerksamkeit erregt haben. Der Hauptverdächtige im Freiburger Gruppenvergewaltigungsprozess war ein Intensivtäter mit 29 Einträgen in den Akten der Staatsanwaltschaft. Auch für die Vergewaltigungsmorde an der 14-jährigen Susanna F. in Mainz und der Freiburger Studentin Maria Ladenburger, den Schwertmord von Stuttgart oder den Mord an dem Arzt Joachim Tüncher in Offenburg gilt: Der Täter war zuvor bereits mehrfach bei der Polizei bekannt und hatte Anzeichen für Gewaltbereitschaft gezeigt. Auch unter den rund 90 ermittelten Tatverdächtigen der Krawallnacht von Stuttgart sind fast 30 polizeibekannte Asylbewerber.

Es lässt sich also aus guten Gründen feststellen, dass von Asylbewerbern, die schon kurz nach der Einreise regelmäßig in Konflikt mit der Polizei und dem Gesetz geraten, eine deutlich erhöhte Gefahr schwerer Straftaten ausgeht. Das ist kein Pauschalurteil. Diese Aussage betrifft 5% der Asylbewerber. 95% verhalten sich friedlich und lassen sich allenfalls kleinere Alltagsdelikte zu Schulden kommen.

In Kenntnis dieser Tatsachen sah ich mich als Oberbürgermeister und oberster Dienstherr aller städtischen Beschäftigten in der Pflicht, Schutzmaßnahmen für die Beschäftigten und die Allgemeinbevölkerung zu ergreifen. Eine schwere Straftat, der viele kriminelle Delikte vorausgehen, kann durch effektive Zusammenarbeit von Polizei und Sozialarbeit verhindert werden. Daher haben wir einen strukturierten Informationsaustausch zwischen der Polizei, der städtischen Ausländerbehörde und der städtischen Flüchtlingshilfe etabliert. Wenn sich aus den Polizeiberichten oder eigenen Erkenntnissen eine verstärkte Gewaltbereitschaft eines Asylbewerbers erkennen ließ, konnten wir darauf reagieren. Beratungsgespräche wurden dann stets mit zwei Beschäftigten durchgeführt. Die Sozialarbeit konnte den Ursachen der Probleme nachgehen und diesen entgegenwirken.

Leider ist diese sinnvolle und erfolgsversprechende Praxis vom Landesbeauftragten für Datenschutz in Baden-Württemberg untersagt worden. Nach dessen Auffassung dürfen die Erkenntnisse von Polizei und Staatsanwaltschaft zwar der Ausländerbehörde der Stadt übermittelt werden. Die Weitergabe an die Abteilung „Hilfen für Geflüchtete“ in der Sozialbehörde sei jedoch unzulässig. Dem stehe die enge Zweckbindung der Daten entgegen.

Das führt zu sonderbaren Konsequenzen. Wenn ein Asylbewerber am Samstag in einer tätlichen Auseinandersetzung ein Messer zückt, berichtet die Polizei davon am Montag der städtischen Ausländerbehörde. Am Dienstag kommt derselbe Asylbewerber zu einem Beratungsgespräch mit seiner Sozialarbeiterin und lässt sich dabei helfen, einen Antrag auf finanzielle Unterstützung auszufüllen. Nach der Auffassung des Landesdatenschutzbeauftragten soll es der Sozialarbeiterin in diesem Fall zumutbar sein, nichtsahnend mit einem jungen Mann im Büro zu sitzen, auch wenn er wenige Tage zuvor am Bahnhof einen anderen mit dem Messer in der Hand bedroht hat.

Das Schutzinteresse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist dabei keineswegs abstrakt. Bekannt sind etwa die Fälle eines DRK-Mitarbeiters in Saarbrücken oder des Leiters des Sozialamts in Dornbirn, die bei der Arbeit von einem Asylbewerber mit dem Messer getötet wurden.

Nach meiner Auffassung spricht nicht nur die Gefahrenabwehr für eine enge Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialbehörden. Es ist auch im Sinne der Geflüchteten richtig und notwendig, frühzeitig zu intervenieren, bevor sie auf die schiefe Bahn geraten. Der Asylbewerber im oben genannten Beispiel muss doch den Eindruck gewinnen, dass selbst tätliche Angriffe mit einem Messer in Deutschland keinerlei Konsequenzen haben. Und nicht zuletzt leidet der Ruf aller Geflüchteten unter der Minderheit der gewaltbereiten Kriminellen. Deshalb dient effektive Kriminalprävention hier auch der Akzeptanz des Asylrechts.

Die Rechtsauffassung des Landesbeauftragten für Datenschutz in Baden-Württemberg steht dem leider entgegen. Ich teile diese Auffassung zwar nicht, aber ich halte dies im Kern nicht für eine

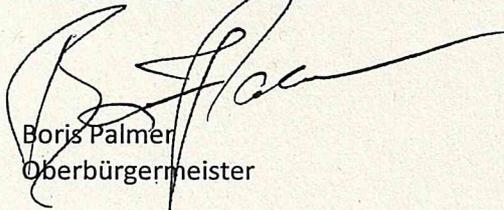
Rechtsfrage, sondern für eine politische Entscheidung. Der Staat darf sich nicht so weit selbst beschränken, dass die rechte Hand nicht mehr weiß, was die linke tut.

Das Prinzip der Zweckbindung von Daten steht natürlich außer Frage. Aber die Definition des Bereichs der Zweckbindung kann und muss politisch neu gefasst werden. Bisher sollen die Informationen über Straftaten der Ausländerbehörde zur Verfügung gestellt werden, damit sie prüfen kann, ob dies Auswirkungen auf das Aufenthaltsrecht hat. Im Sinne der Geflüchteten sollte es nicht nur bei der Prüfung dieser Konsequenzen bleiben. Mit der Ausländerbehörde sollte auch die Sozialbehörde involviert werden, damit sie daran mitwirken kann, weitere Straftaten und in der Folge eine mögliche Ausweisung zu verhindern.

Eine Diskriminierung oder gar eine Prangerwirkung entsteht dadurch keinesfalls. Die Informationen stehen nur einem kleinen Personenkreis zur Verfügung. Sie bleiben dienstlich und vertraulich. Im Unterschied zu deutschen Staatsbürgern bekommen Asylbewerber immer eine Wohnung gestellt und haben eine direkt zugeordnete Betreuungsperson in der Sozialbehörde. Informationen über Straftaten werden nur bei Ausländern von Polizei und Staatsanwaltschaft weitergegeben. Es geht hier um notwendige und sinnvolle Unterscheidungen nach dem Aufenthaltsstatus, nicht um Diskriminierung nach Herkunft oder Ethnie.

Ich bitte Sie als den zuständigen Bundesinnenminister, durch Verordnung oder nötigenfalls Gesetz sicherzustellen, dass Sicherheitsbehörden, Ausländerbehörde und Sozialbehörde sinnvoll zusammenarbeiten können, indem sie Daten über Straftaten von Asylbewerbern untereinander austauschen. Die Zweckbindung der Daten muss entsprechend ausgeweitet werden. Dies dient der Gefahrenabwehr wie der Integration gleichermaßen.

Mit freundlichen Grüßen



Boris Palmer
Oberbürgermeister



Baden-Württemberg

DER LANDESBEAUFTRAGTE FÜR DEN DATENSCHUTZ UND DIE INFORMATIONSFREIHEIT

LfdI Baden-Württemberg · Postfach 10 29 32 · 70025 Stuttgart

Mit Postzustellungsurkunde

Universitätsstadt Tübingen
Am Markt 1
72070 Tübingen

Datum 30. September 2020

Name Herr Broo

Durchwahl 0711/615541-39

Aktenzeichen K 9100/33

(Bitte bei Antwort angeben)

 Strukturierter Informationsaustausch bei der Stadt Tübingen – Liste mit auffälligen Asylbewerbern

Unsere Schreiben vom 17. April, 27. Juni und 11. September 2019 an die Stadt Tübingen, unser Schreiben vom 28. Januar 2020 an den Oberbürgermeister der Stadt Tübingen sowie die Besprechung am 6. August 2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

es ergeht folgende

Entscheidung:

1. Der Stadt Tübingen wird untersagt, personenbezogene Daten, die ihrer Ausländerbehörde von einer Strafverfolgungsbehörde auf der Grundlage des § 87 Absatz 4 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) übermittelt wurden, für andere Zwecke, insbesondere im Rahmen eines „strukturierten Informationsaustauschs“ für das Führen einer „Liste mit auffälligen Asylbewerbern“, zu verarbeiten.
2. Die bisher im Rahmen eines „strukturierten Informationsaustauschs“ in der „Liste mit auffälligen Asylbewerbern“ gespeicherten Daten von Personen, die der Ausländerbehörde der Stadt von einer Strafverfolgungsbehörde auf der Grundlage

Königstraße 10 a · 70173 Stuttgart · Telefon 0711 615541-0 · Telefax 0711 615541-15 · poststelle@lfdi.bwl.de · poststelle@lfdi.bwl.de-mail.de
www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de · PGP Fingerprint: E4FA 428C B315 2248 83BB F6FB 0FC3 48A6 4A32 5962

Die Informationen bei Erhebung von personenbezogenen Daten nach Artikel 13 DS-GVO können unserer Homepage entnommen werden
(<https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/datenschutz/>).

des § 87 Absatz 4 Satz 1 AufenthG übermittelt wurden, sind zu löschen.

3. Diese Entscheidung ergeht gebührenfrei.

Begründung

I. Sachverhalt

Zu Beginn des Jahres 2019 wurde dem Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg (LfDI) als für den Datenschutz zuständige Aufsichtsbehörde bekannt, dass die Stadt Tübingen personenbezogene Daten über einen bestimmten Kreis von Asylbewerbern im Rahmen eines „strukturierten Informationsaustauschs“ listenmäßig erfasst („Liste der auffälligen Asylbewerber“). In einer Mitteilung der Südwestpresse vom 29. Januar 2019 wird der Oberbürgermeister der Stadt mit der Aussage wiedergegeben, die Stadt habe begonnen, im Verdachtsfall alle verfügbaren Informationen von Polizei und Behörden über bestimmte Personen zu sammeln. Wer auf der Liste stehe werde „zunehmend öfter“ verlegt. In einem weiteren Artikel des Schwäbischen Tagblatts vom 30. Januar 2019 wird der Oberbürgermeister der Stadt unter Hinweis auf eine Veröffentlichung im sozialen Netzwerk Facebook mit den Worten zitiert: „Wir haben vor zwei Monaten mit der Polizei einen Datenaustausch etabliert und führen eine Liste der Asylbewerber, bei denen erhöhte Aufmerksamkeit geboten erscheint, weil sie straffällig werden oder Gewaltbereitschaft zeigen. (...) In der Vergangenheit haben die städtischen Sozialarbeiter darüber im Normalfall keine Information erhalten. (...) Solche Informationen müssten vorliegen und systematisch genutzt werden, um zu intervenieren und sowohl die Mitbewohner, als auch die Beschäftigten als auch die Bevölkerung zu schützen.“

Mit Schreiben vom 17. April 2019 wandten wir uns mit einem Fragenkatalog zu dieser Datenverarbeitung an die Stadt. Da die Antwort vom 6. Juni 2019 hinsichtlich der von der Stadt angegebenen Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung unklar war und auch ansonsten noch Fragen offen geblieben waren, steuerten wir mit Schreiben vom 27. Juni 2019 nach und baten unter Darstellung unserer Rechtsauffassung insbesondere um Stellungnahme hierzu sowie um Zusendung weiterer Unterlagen. Mit Ausnahme einer inhaltsarmen Antwort vom 21. August 2019 erfolgte trotz eines Hinweises unsererseits vom 11. September 2019 auf die Unterstützungspflicht der Stadt gegenüber dem LfDI zunächst keine weitere Reaktion. Mit Schreiben an den Oberbürgermeister vom 28. Januar 2020, das nachrichtlich der Kommunalaufsichtsbehörde (Regierungspräsidium Tübingen) zugeleitet wurde, kündigten wir an, gegebenen-

falls von unseren Maßnahmenbefugnissen gemäß der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) Gebrauch zu machen. Mit Schreiben vom 21. Februar 2020 übersandte uns die Stadt darauf das die Liste betreffende Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten sowie mit Schreiben vom 15. April 2020 einen geschwärzten Auszug aus der Liste.

Am 6. August 2020 fand eine Besprechung in Tübingen statt, in der die Positionen ausgetauscht wurden und die Stadt weitere Unterlagen ankündigte. Letzteres unterblieb bislang.

II. Rechtliche Würdigung

Rechtsgrundlage für die Verfügungen in Nummer 1 und 2 ist Artikel 58 Absatz 2 Buchstaben f und g DS-GVO. Danach verfügt jede Aufsichtsbehörde über sämtliche folgenden Abhilfebefugnisse, die es ihr gestatten, (f) eine vorübergehende oder endgültige Beschränkung der Verarbeitung, einschließlich eines Verbots, zu verhängen sowie (g) die ... Löschung von personenbezogenen Daten ... anzuordnen. Als zuständige Aufsichtsbehörde im Sinne des Artikels 51 Absatz 1 DS-GVO (§ 25 Absatz 1 Satz 1 LDSG) stehen uns diese Maßnahmenbefugnisse auch gegenüber der Stadtverwaltung als datenschutzrechtlich verantwortlicher Behörde zu.

Begründet wird dies wie folgt:

Die Zusammenführung personenbezogener Daten aus unterschiedlichen Bereichen der Stadtverwaltung in einer Excel-Liste stellt sich als eine Verarbeitung im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 und des Artikels 4 Nummer 2 DS-GVO dar. Die Stadt Tübingen ist Verantwortlicher nach Artikel 4 Nummer 7 DS-GVO (§ 2 Absatz 1 Satz 2 des Landesdatenschutzgesetzes – LDSG -). Die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung setzt eine diese tragende gesetzliche Ermächtigung voraus. Hierbei ist in Bezug auf die Liste zu unterscheiden: Werden personenbezogene Daten originär für die Führung einer solchen Liste erhoben, kommt § 4 LDSG in Betracht. Wurden die Daten dagegen ursprünglich für einen bestimmten anderen Verwaltungszweck erhoben, bestimmt sich die Rechtmäßigkeit einer Weiterverarbeitung für einen anderen Zweck grundsätzlich nach § 5 LDSG.

Gegenstand dieser Entscheidung ist ausschließlich die Verwendung der Daten, welche der Stadt in ihrer Funktion als Ausländerbehörde von Strafverfolgungsbehörden, hier regelmäßig dem Polizeipräsidium Reutlingen, auf der Grundlage des § 87 Ab-

satz 4 Satz 1 AufenthG zu ausländerrechtlichen Zwecken übermittelt wurden und werden. Die Zwecke der Liste werden von der Stadt folgendermaßen angegeben: „Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Integrationsmanagement (Fachabteilung Hilfe für Geflüchtete)“ (so das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten). In der Stellungnahme vom 17. April 2019 wird als weiterer Zweck der Austausch relevanter Informationen über gewalttätige oder gewaltbereite Flüchtlingen genannt, um ein Gefährdungspotential rechtzeitig zu erkennen und geeignete Maßnahmen der Prävention und Intervention zu ergreifen.“ In einem Schreiben vom 1. Oktober 2019 an den Innenminister von Baden-Württemberg schreibt der Oberbürgermeister: „Zudem benötigen wir Informationen über die Gewaltbereitschaft von Bewohnern städtischer Unterkünfte, um bei Verlegungen vor Gericht ausreichende Argumente zu haben.“ In der Besprechung am 6. August 2020 wurde als weiterer Zweck der Liste allgemein der Schutz der Bevölkerung genannt. Alle diese aufgeführten Zwecke weichen von dem Zweck ab, zu dem die Information der Ausländerbehörde durch die Strafverfolgungsbehörden nach dem Aufenthaltsgesetz erfolgt. Keiner dieser Zwecke ist auf Maßnahmen nach dem Aufenthaltsgesetz gerichtet.

§ 87 AufenthG verpflichtet andere Behörden, der jeweils zuständigen Ausländerbehörde diejenigen Daten und Informationen über Asylbewerber zu übermitteln, die diese zur Erfüllung der ihr nach dem Aufenthaltsgesetz zugewiesenen Aufgaben benötigt. Der Verwendungszweck der erhaltenen Daten ist demnach beschränkt auf aufenthaltsrechtliche Maßnahmen. Nach der Gesetzesbegründung ist die unverzügliche Unterrichtung durch die in § 87 Absatz 4 Satz 1 AufenthG genannten Stellen an die Ausländerbehörde erforderlich, damit diese ggf. eine anstehende Entscheidung über den Aufenthaltstitel aussetzen kann (vgl. BT-Drs. 11/6321, 82 f.). Die für die Liste bislang angeführten Zwecke sind damit nicht vereinbar (Artikel 6 Absatz 4 der Datenschutz-Grundverordnung - DS-GVO -). Die Rechtmäßigkeit einer solchen Zweckänderung setzt eine entsprechende gesetzliche Grundlage voraus.

Nach § 5 Absatz 1 LDSG ist die Verarbeitung personenbezogener Daten zu einem anderen Zweck als zu demjenigen, zu dem sie erhoben wurden, unbeschadet der Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung zulässig, wenn eine der in den Nummern 1 bis 4 näher bezeichneten Voraussetzungen erfüllt ist, soweit die Verarbeitung notwendig und verhältnismäßig ist. Allerdings gehen wir davon aus, dass das Landesdatenschutzgesetz hier hinter die speziellere Vorschrift des § 19 Absatz 1 Satz 1 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz (EGGVG) zurücktritt (§ 2 Absatz 3 Satz 1 LDSG). Danach dürfen die übermittelten Daten nur zu dem Zweck verarbeitet werden, zu dessen Erfüllung sie übermittelt worden sind. § 19 Ab-

satz 1 Satz 1 EGGVG normiert damit bundesrechtlich eine strengen Zweckbindung, die durch Landesrecht nicht gelockert oder aufgehoben werden kann (Huber AufenthG/Weichert/Stoppa, 2. Aufl. 2016, AufenthG § 87 Rn. 69).

§ 19 EGGVG ist gemäß § 12 Absatz 1 Satz 1 EGGVG auch für den Fall anwendbar, dass die Datenübermittlung auf der Grundlage des § 87 Absatz 4 Satz 1 AufenthG durch die Polizei übermittelt wurden. Dass § 12 Absatz 1 Satz 1 EGGVG (im hier maßgeblichen Zusammenhang) ausdrücklich nur die Staatsanwaltschaften benennt, steht dem nicht entgegen.

Nach dem Wortlaut des § 87 Absatz 4 Satz 1 AufenthG trifft die Informationspflicht gegenüber den Ausländerbehörden die für die Einleitung und Durchführung eines Straf- oder eines Bußgeldverfahrens zuständigen Stellen. Weder die Polizei noch die Staatsanwaltschaft sind hier ausdrücklich benannt. Damit richtet sich die Vorschrift grundsätzlich an die Staatsanwaltschaft. Diese ist "Herrin" des Ermittlungsverfahrens. Der Polizei kommt zunächst nur die Aufgabe des ersten Zugriffs nach der Tat zu. Dass die Polizei in der Praxis in den Fällen der kleineren und oft auch mittleren Kriminalität die Ermittlungen im Regelfall zunächst komplett selbständig führt und erst nach Abschluss der Ermittlungen die dann vollständigen Akten zusammen mit einer Formblattanzeige und ggf. einem zusammenfassenden Ermittlungsbericht der Staatsanwaltschaft vorlegt, ändert an dieser gesetzlichen Zuständigkeitsverteilung nichts. Bezogen auf § 87 Absatz 4 Satz 1 AufenthG wird dies bestätigt durch Nummer 87.4.1.0 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (VwV-Aufenthaltsg), wonach die Unterrichtungspflicht (und -berechtigung) die Polizei nur insoweit trifft, als sie als **Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft** tätig wird (§ 1 II 1 der Verordnung der Landesregierung über die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft). Die Ermittlungspersonen sind **Organ der Staatsanwaltschaft** (Kissel/Mayer/Mayer, 9. Aufl. 2018, GVG § 152 Rn. 7), trotz der organisatorischen Eigenständigkeit sind sie der „verlängerte Arm der Staatsanwaltschaft“ (Dölling/Duttge/König/Rössner, Gesamtes Strafrecht, 4. Auflage 2017, GVG § 152 Rn 2). Von daher können ihnen keine weitergehenden als der Staatsanwaltschaft selbst zustehenden Befugnisse eingeräumt werden, sie unterliegen vielmehr denselben Regeln, die für die Staatsanwaltschaft gelten. Deshalb steht auch der Wortlaut des § 12 Absatz 1 Satz 1 EGGVG, soweit dort (nur) die Staatsanwaltschaft genannt ist, der Anwendung der Vorschriften des Zweiten Abschnitts nicht entgegen, wenn die Unterrichtung der Ausländerbehörden gemäß § 87 Absatz 4 Satz 1 AufenthG durch deren Ermittlungspersonen erfolgt. Werden die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft als Organ und verlängerter Arm der Staatsanwaltschaft tätig, ist

dies so zu behandeln, als würde die Staatsanwaltschaft selbst tätig. Sinn und Zweck der Regelung des § 12 Absatz 1 Satz 1 EGGVG kann es nicht sein, die Datenverarbeitung der Hilfsbeamten weniger strengen Voraussetzungen zu unterwerfen als würde die Staatsanwaltschaft selbst handeln. Andernfalls könnte dies dazu führen, dass sich die Staatsanwaltschaft ihrer datenschutzrechtlichen Pflichten entzieht, indem sie statt selbst zu handeln ihre Hilfsbeamten heranzieht bzw. agieren lässt. Eine solche Umgehung wäre erkennbar unzulässig.

Im Ergebnis greift deshalb die enge Zweckbindung des § 19 Absatz 1 Satz 1 EGGVG auch dann, wenn die Ausländerbehörden gemäß § 87 Absatz 4 Satz 1 AufenthG durch die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft unterrichtet werden.

Hilfsweise sehen wir auch die Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 LDSG für eine zulässige Zweckänderung nicht als erfüllt an. Als allein denkbarer Anwendungsfall käme hier die zweite Variante der Nummer 2 in Betracht („zur Abwehr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte und Freiheiten einer anderen Person erforderlich“). Hierauf beruft sich die Stadt, indem sie geltend macht, der Schutz der städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mache die Nutzung der ausländerrechtlichen Informationen generell erforderlich. Dies ist unzutreffend.

§ 5 Absatz 1 Nummer 2 2. Alternative LDSG setzt zum einen voraus, dass die Gefahr einer „schwerwiegenden Beeinträchtigung“ von Rechten und Freiheiten „einer“ anderen Person im Raum steht, die es abzuwehren gilt, und zum anderen, dass die konkrete Verarbeitung unter Erforderlichkeitsgesichtspunkten die ultima ratio darstellt. Hinsichtlich der Gefährdung gilt, dass deren bloße Annahme nicht ausreichend ist, es bedarf vielmehr der hinreichenden Wahrscheinlichkeit des Beeinträchtigungseintritts (Gola/Heckmann/Heckmann/Scheurer, 13. Aufl. 2019, BDSG § 23 Rn. 26, m.w.N.). Es müssen konkrete Tatsachen für eine hinreichend wahrscheinliche Schädigung der in Rede stehenden Rechtsgüter vorliegen (BeckOK DatenschutzR/Albers/Veit BDSG § 23 Rn. 31-32; Sydow, Bundesdatenschutzgesetz, 1. Auflage 2020, § 23 Rn. 25; Taeger/Gabel, DSGVO BDSG, 3. Auflage 2019, Rn. 24). Nur dann also, wenn in jedem Einzelfall diese engen Voraussetzungen erfüllt sind, kommt eine Zweckentfremdung in Betracht.

Unserer Aufforderung, von dem betroffenen Personenkreis allgemein und von einzelnen Betroffenen im Besonderen ausgehende, auf Behördenmitarbeiter bezogene konkrete Gefährdungssituationen zu belegen, ist die Stadt bislang nicht nachgekommen. Wir gehen daher davon aus, dass es solche konkreten Gefährdungen

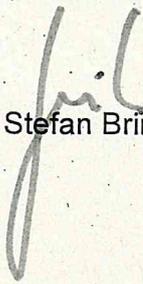
nicht, jedenfalls nicht bezogen auf jeden einzelnen der in der Liste erfassten Personen gab. Eine Rechtfertigung dafür, pauschal alle Personen, die der Ausländerbehörde nach § 87 Absatz 4 Satz 1 AufenthG mitgeteilt werden, in diese Liste aufzunehmen, gibt es nicht. Allenfalls dann, wenn ein Asylbewerber konkret durch entsprechendes Vorgehen gegen Behördenmitarbeiter aufgefallen wäre, würde dies seine Speicherung zu dem angeführten Zweck rechtfertigen. Ein solches Verhalten generell allen Personen zu unterstellen, die bisher bereits auch nur ein einziges Mal in der Öffentlichkeit „auffällig“ geworden waren, und sie damit an den Pranger zu stellen, geht deutlich zu weit. Der Hinweis auf eine bundesweite Rückfalluntersuchung kann eine solche Pauschalverdächtigung mit entsprechenden datenschutzrechtlichen Konsequenzen keinesfalls begründen. Zudem sind die Kriterien, anhand derer die Stadt eine Gefährlichkeit der aufgeführten Personen annimmt, völlig unklar. Hier bleibt vollständig intransparent, bei welchen Deliktstypen, welchem Verdachtsgrad und welchem Ermittlungsstand die Annahme der Gefährlichkeit als begründet anzusehen ist.

Nachdem auf Tatbestandsseite der Verstoß gegen Datenschutzbestimmungen feststeht, war auf der Rechtsfolgenseite im Rahmen des Ermessens der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu prüfen. Mit Blick auf die lange Verfahrensdauer, die ganz erhebliche, ja gravierende Diskriminierungswirkung der Aufführung bestimmter Personen in der Auflistung, sowie dem Umstand, dass die Stadtverwaltung den Ersuchen der Aufsichtsbehörde bisher regelmäßig nur sehr zögerlich nachgekommen war und auch in der Besprechung deutlich wurde, dass man an den bisherigen Inhalten der Liste festhalten wolle, erschienen mildere Maßnahmen, wie etwa eine Warnung oder Verwarnung, nicht sachgerecht. Einzig die Löschung der bisher unzulässig in der Liste gespeicherten Daten sowie das Verbot, solche künftig in die Liste aufzunehmen, erschien geeignet, die Datenschutzrechte der Betroffenen zu gewährleisten. Die formalen Voraussetzungen des § 25 Absatz 4 Satz 1 und 2 LDSG wurden mit Schreiben vom 28. Januar 2020 an den Oberbürgermeister der Stadt Tübingen sowie an das Regierungspräsidium Tübingen erfüllt. Abgesehen hiervon dürfte diese zusätzliche Bedingung für die Durchführung von Maßnahmen nach Artikel 58 Absatz 2 DSGVO mangels Europarechtskonformität ohnehin unbeachtlich sein.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Verfügung kann innerhalb eines Monats Klage vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart erhoben werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stefan Brink