

# VERWALTUNGSGERICHT MAINZ

EINGEGANGEN

19. Feb. 2002

RAe Meisterernst,  
Düsing u. Manstetten

## BESCHLUSS

In dem Verwaltungsrechtsstreit

des marokkanischen Staatsangehörigen und Studenten [REDACTED]

- Antragsteller -

Prozessbevollmächtigte:           Rechtsanwälte Meisterernst und Partner,  
Geiststr. 2, 48151 Münster,

g e g e n

das Land Rheinland-Pfalz,  
vertreten durch den Präsidenten des Landeskriminalamtes, Valenciaplatz 1-7,  
55118 Mainz,

- Antragsgegner -

w e g e n Untersagung der Speicherung und Verwertung  
übermittelter personenbezogener Daten  
hier: Antrag nach § 123 VwGO

hat die 1. Kammer des Verwaltungsgerichts Mainz  
aufgrund der Beratung vom 01. Februar 2002, an der teilgenommen haben

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Eckert  
Richter am Verwaltungsgericht Dr. Burandt  
Richter am Verwaltungsgericht Dr. Reuscher

beschlossen:

1. Der Antrag wird abgelehnt.
2. Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
3. Der Wert des Verfahrensgegenstandes wird auf 3.000,00 EUR festgesetzt.

#### G r ü n d e

Der Antrag des Antragstellers, dem Antragsgegner zu untersagen, die ihn betreffende personenbezogene Daten, die ihm in Form eines Informationsabgleichs (Rasterfahndung) übermittelt worden sind, zu speichern und zu verarbeiten, ist, da vorläufiger Rechtsschutz nicht nach §§ 80, 80 a VwGO beansprucht werden kann, statthaft (vgl. § 123 Abs. 5 VwGO) und auch im Übrigen zulässig.

Insbesondere hat der Antragsteller die auch bei Anordnungsverfahren in entsprechender Anwendung von § 42 Abs. 2 VwGO zu fordernde (vgl. Finkelburg/Jahnk, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 4. Auflage, 1998, RN 102 ff. mit weiteren Nachweisen) Antragsbefugnis. Entgegen der vom Antragsgegner vertretenen Auffassung kann der Antragsteller geltend machen, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Eine Beeinträchtigung seines in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) gründenden Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung (vgl. hierzu grundlegend Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15. Dezember 1983, BVerfGE 65, 1 = NJW 1984, 419) ist durch die von ihm beanstandete Speicherung und Verarbeitung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten nicht offensichtlich und eindeutig ausgeschlossen.

Demgegenüber kann der Antragsgegner nicht mit Erfolg darauf verweisen, in einem ersten Verfahrensschritt würden die Daten derzeit automatisiert abgeglichen, um sie zu verifizieren, ein Zugriff auf einzelne Datensätze sei in dieser Phase nicht vorgesehen, individuelle Datenbestände bzw. Akten zu einer Person existierten in dieser ersten Phase des Datenabgleiches nicht.

Mit dieser Begründung ließe sich die Antragsbefugnis des Antragstellers im gegenwärtigen Verfahrensstadium allenfalls dann verneinen, wenn sichergestellt wäre, dass das Verfahren nicht über den technischen Stimmigkeitsvergleich hinaus betrieben würde oder zumindest für den Antragsteller der Zeitpunkt des bevorstehenden eigentlichen Datenabgleiches erkennbar wäre. So liegt der Fall aber gerade nicht. Der Antragsgegner hat vielmehr ausdrücklich einen Auskunftsanspruch des Antragstellers unter Hinweis auf § 25 f Abs. 2 Nr. 1 des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (POG) in der Fassung vom 10. November 1993 (GVBl. S. 595), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 09. November 1999 (GVBl. S. 407), BS 2012-1, abgelehnt und auf eine Unterrichtung nach Abschluss der Maßnahme verwiesen. Demgemäß ist mangels konkreter Anhaltspunkte für das Gegenteil davon auszugehen, dass es sich bei der Verifizierungsphase nicht um einen rechtlich verselbständigten Verfahrensabschnitt, sondern lediglich um eine technisch notwendige Vorstufe handelt, an die sich der Datenabgleich nahtlos anschließt. Eine derartige, der Einflussnahme des Antragstellers entzogene Automatik gebietet bereits im derzeitigen Verfahrensstadium, die Möglichkeit einer Rechtsverletzung in dem von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vorausgesetzten Sinne zu bejahen, zumal die betreffenden Datenbestände tatsächlich beim Antragsgegner vorhanden sind.

Für seine gegenteilige Auffassung kann sich der Antragsgegner nicht auf einen Beschluss des Landgerichts Wiesbaden vom 14. September 2001 - Az.: 4 T 707/01 - (Blatt 37 der Gerichtsakte) berufen. Es trifft zwar zu, dass dieses Gericht die Beschwerde eines Ausländers gegen einen Beschluss des Amtsgerichts Wiesbaden vom 25. September 2001 mangels Beschwerdeberechtigung als unzulässig verworfen hat. Gegenstand des dortigen Verfahrens war aber das an mehrere öffentliche Stellen gerichtete Verlangen des Hessischen Landeskriminalamtes zur Übermittlung personenbezogener Daten bestimmter Personengruppen zum Zwecke des Datenabgleiches gemäß § 26 Abs. 1, 4 HSOG. Der Antrag-

.steller des vorliegenden Verfahrens wendet sich indessen nicht gegen ein sich in Rheinland-Pfalz nach § 25 d POG richtendes Übermittlungsverlangen der Polizei. Sein Begehren zielt vielmehr auf die nächstfolgende Stufe, nämlich die in § 25 a POG allgemein geregelte Verarbeitung von Daten, welche von den jeweiligen Stellen bereits dem Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz übermittelt worden sind. Ungeachtet dessen, dass beide Verfahren mithin unterschiedliche Maßnahmen der Polizei zum Gegenstand haben, sei ergänzend angemerkt, dass zwischenzeitlich das OLG Frankfurt den Beschluss des Landgerichts Wiesbaden vom 14. November 2001 aufgehoben und die Sache zur neuen Prüfung und Entscheidung zurückverwiesen hat mit der Begründung, die Verneinung des Beschwerderechts des Ausländers durch das Landgericht sei nicht frei von Rechtsfehlern (Beschluss vom 08. Januar 2002 - Az.: 20 W 479/01 -, Blatt 51 der Gerichtsakte).

Der Antrag ist jedoch nicht begründet. Der Antragsteller hat einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO).

Eine Sicherungsanordnung gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kommt nicht in Betracht. Nach dieser Bestimmung kann auf Antrag das Gericht, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechtes des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Bei der im Eilverfahren gebotenen und nur möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage lässt sich nicht mit der für die Vorwegnahme der Hauptsache - und um eine solche geht es vorliegend dem Antragsteller - notwendigen Wahrscheinlichkeit feststellen, dass der behauptete Anspruch besteht.

Vom Ansatz her ist dem Antragsteller darin beizupflichten, dass unmittelbar auf Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gestützte Abwehransprüche bestehen können, wenn ein vom Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechtes erfasster, relevanter Dateneingriff durch staatliche Stellen erfolgt, ohne dass dies von einer Ermächtigungsnorm abgedeckt wäre (vgl. De Fabio in Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, RN 180 zu Art. 2 mit weiteren Nach-

weisen). Die Voraussetzungen eines solchen öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruchs sind vorliegend indessen nicht erfüllt. Wie das Bundesverfassungsgericht (aaO S. 41 ff., 43 f) rechtsgrundsätzlich entschieden hat, ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht schrankenlos gewährleistet.

"Der Einzelne hat nicht ein Recht im Sinne einer absoluten, uneinschränkbaren Herrschaft über seine "Daten"; er ist vielmehr eine sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft entfaltende, auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit. Information, auch soweit sie personenbezogen ist, stellt ein Abbild sozialer Realität dar, das nicht ausschließlich dem Betroffenen allein zugeordnet werden kann. Das Grundgesetz hat, wie in der Rechtsprechung des BVerfG mehrfach hervorgehoben ist, die Spannung Individuum - Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden .... Grundsätzlich muss daher der Einzelne Einschränkungen seines Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegendem Allgemeininteresse hinnehmen.

Diese Beschränkungen bedürfen nach Art. 2 Abs. 1 GG .... einer (verfassungsmäßigen) gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht .... Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Dieser mit Verfassungsrang ausgestattete Grundsatz folgt bereits aus dem Wesen der Grundrechte selbst, die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur soweit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist."

Die hier einschlägigen §§ 25 a bis 25 g POG stellen als bereichsspezifische Datenschutzregelungen eine Konkretisierung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben dar (vgl. allgemein hierzu De Clerck/Schmidt, Polizei und Ordnungsbüroengesetz, Kommentar, 6. Auflage, Erl. I zu § 25 a). Dabei bleibt im

gegebenen Zusammenhang in besonderem Maße zu sehen, dass der Staat von Verfassung wegen verpflichtet ist, zur Aufrechterhaltung seines Ordnungsgefüges (vgl. Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 1 und 20 GG) seine Maßnahmen der Dimension der jeweiligen Herausforderung anzupassen. Das folgt bereits aus der in Art. 1 Abs. 1 GG normierten Schutzpflicht und ist zudem Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsprinzips, das nicht nur in eine Richtung wirkt. Ebensovienig wie staatliche Maßnahmen über das notwendige Maß hinaus gehen dürfen (Übermaßverbot), dürfen sie hinter dem sachlich, d.h., verfassungsrechtlich Gebotenen zurückbleiben (Untermaßverbot). Dies hat das Bundesverfassungsgericht (Urteil vom 28. Mai 1993, BVerfGE 88, 203; vgl. zum Nachstehenden die Leitsätze 1 und 6) bezüglich der im Hintergrund auch des vorliegenden Verfahrens stehenden Bedrohung menschlichen Lebens in unmissverständlicher Form wie folgt zum Ausdruck gebracht:

"1. Das Grundgesetz verpflichtet den Staat, menschliches Leben, auch das ungeborene, zu schützen. Diese Schutzpflicht hat ihren Grund in Art. 1 Abs. 1 GG; ihr Gegenstand und - von ihm her - ihr Maß werden durch Art. 2 Abs. 2 GG näher bestimmt ...

6. Der Staat muss zur Erfüllung seiner Schutzpflicht ausreichende Maßnahmen normativer und tatsächlicher Art ergreifen, die dazu führen, dass ein unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter - angemessener und als solcher wirksamer Schutz erreicht wird (Untermaßverbot). Dazu bedarf es eines Schutzkonzepts, das Elemente des präventiven wie des repressiven Schutzes miteinander verbindet."

Das Speichern und sonstige Verarbeiten der ihn betreffenden personenbezogenen Daten, welches der Antragsteller dem Antragsgegner zu untersagen sucht, findet seine Rechtsgrundlage in §§ 25 a Abs. 1 Nr. 2, 25 d POG.

Nach § 25 a Abs. 1 Nr. 2 POG darf die Polizei unbeschadet anderer Befugnisse personenbezogene Informationen auch über andere als die in den §§ 4, 5 und 7 genannten Personen erheben und verarbeiten, insbesondere speichern, übermitteln, verändern, löschen sowie abgleichen zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten, soweit nicht die §§ 10, 11 und 25 b bis 25 f die Befugnisse der Polizei besonders regeln.

Von den nach der Subsidiaritätsklausel vorrangig geltenden Regelungen ist hier § 25 d POG einschlägig. Nach dessen Absatz 1 kann die Polizei von öffentlichen und nicht öffentlichen Stellen, soweit gesetzliche Vorschriften nicht entgegenstehen, zur Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr die Übermittlung von personenbezogenen Informationen oder Informationsbeständen bestimmter Personengruppen auch zum Zwecke des Abgleichs mit anderen Informationsbeständen verlangen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dies zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist. Erste Tatbestandsvoraussetzung ist mithin - ebenso wie bei der Inanspruchnahme eines Nichtstörers gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 1 POG - das Vorliegen einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr.

Gegenwärtig ist eine Gefahr, wenn die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder wenn diese Einwirkung unmittelbar oder in aller nächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevorsteht (vgl. De Clerck/Schmidt aaO Erl. IV 3 lit. e zu § 1). Das ist hier der Fall.

Zutreffend weist der Antragsgegner auf eine Reihe terroristischer Anschläge hin (07. August 1998 Bombenanschlag auf die US-Botschaften in Nairobi/Kenia sowie in Daresalam/Tansania; am 12. Oktober 2000 Sprengstoffanschlag auf ein amerikanisches Kriegsschiff in Aden/Jemen; 11. September 2001 Anschläge auf das Welthandelszentrum in New York und das amerikanische Verteidigungsministerium in Washington mittels dreier gekidnappter Flugzeuge - eine vierte, ebenfalls zuvor entführte Verkehrsmaschine stürzte im Staat Pennsylvania ab), bei denen insgesamt etwa 4.000 Menschen getötet und etwa ebensoviele verletzt wurden. Sie stellen nach den vorliegenden Erkenntnissen das Werk weltweit operierender islamistischer Fanatiker dar, deren Ziel die

Vernichtung vornehmlich der USA als führender Macht des als schädlich und zerstörungsbedürftig empfundenen westlichen politischen und wirtschaftlichen Systems ist. Die Attentate erweisen sich mithin als Teil einer planmäßig angelegten Vernichtungsstrategie, die mit den Ereignissen des 11. September 2001 ihren (vorläufigen) Höhepunkt gefunden hat, keineswegs aber - legt man die diesbezüglichen Verlautbarungen maßgeblicher Sicherheitskreise (aus jüngster Zeit etwa des Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz, vgl. Mainzer Allgemeine Zeitung vom 18. Januar 2002 zugrunde -) ihren Abschluss. Besteht nach alledem eine Dauergefahr, die sich in den erfolgten Attentaten bereits konkretisiert hat und die nach Lage der Dinge weitere Terroranschläge befürchten lässt - wobei zu berücksichtigen bleibt, dass bei großen und schweren Schäden an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintrittes nur entsprechend geringere Anforderungen gestellt werden können (BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1970, NJW 1970, 1890, 1892) -, ist damit die von § 25 d Abs. 1 POG vorausgesetzte Gegenwärtigkeit der Gefahr gegeben. Im Ergebnis gleiches gilt, was keiner näheren Ausführung bedarf, für das quantitative Element "erheblich" in dem Sinne, dass ein Schaden für ein bedeutendes Rechtsgut zu erwarten sein muss.

Entgegen der Ansicht des Antragstellers scheidet die Bejahung einer Gefahr nicht daran, dass nach Mitteilung der Sicherheitsbehörden derzeit keine konkreten Hinweise auf Gefahren oder terroristische Anschläge für Deutschland vorliegen. Eine derartige, auch vom Landgericht Berlin (Beschluss vom 15. Januar 2002 - Az.: 84 T 278 u.a., Blatt 83 der Gerichtsakte) vertretene Auffassung steht, jedenfalls soweit es die Rechtslage in Rheinland-Pfalz betrifft, mit tragenden Rechtsprinzipien nicht in Einklang.

Ob auch entsprechende Gefahrenlagen im Ausland nicht bereits deshalb unter § 25 d POG zu subsumieren sind, weil Art. 1 Abs. 2 GG für den Staat die rechtliche Verpflichtung enthält, zur Verwirklichung der Menschenrechte weltweit beizutragen und jedenfalls bei einem sachlichen Anknüpfungspunkt zur deutschen öffentlichen Gewalt diese der Grundrechtsbindung gemäß Art. 1 Abs. 3 GG unterliegt (vgl. allgemein Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage, 2000, RN 15 und 26 zu Art. 1 mit weiteren Nachweisen), kann dahinstehen. Denn die Einbeziehung von Gefahrenlagen außerhalb Deutschlands der in Rede stehenden Art ergibt sich aus den nachstehenden Erwägungen.

§ 25 d POG enthält keine besondere Aussage über das erfasste Schutzobjekt. Dieses bestimmt sich vielmehr nach der allgemeinen Vorschrift von § 1 Abs. 1 POG. Zum Schutz der hier in Betracht kommenden öffentlichen Sicherheit obliegt der Polizei auch die Verhinderung von Straftaten (De Clerck/Schmidt aaO Erläuterungen V 2 zu § 1). Attentate, wie sie ihrer Art nach weiterhin drohen, unterliegen, auch soweit sie im Ausland begangen werden, dem deutschen Strafrecht.

Werden - wie das bei den Anschlägen auf das Welthandelszentrum vom 11. September 2001 der Fall war - bei einer Tat im Ausland Deutsche verletzt, gilt deutsches Strafrecht gemäß § 7 Abs. 1 des Strafgesetzbuches (StGB). Im Übrigen stehen Auslandstaten im Raum, die zu den internationalen Delikten zählen und gemäß § 6 StGB nach dem Weltrechtsprinzip unabhängig vom Tatortrecht dem deutschen Strafrecht unterfallen; namentlich sind dies Sprengstoffverbrechen in den Fällen der §§ 308 Abs. 1 bis 4, 310 StGB (vgl. § 6 Nr. 2 StGB) sowie Angriffe auf den Luftverkehr nach § 316 c StGB (vgl. § 6 Nr. 3 StGB). Der in § 6 StGB zum Ausdruck kommende Weltrechtsgrundsatz erklärt sich grundsätzlich aus der Solidarität der Staaten und besagt, dass das inländische Strafrecht auch für bestimmte Taten gilt, durch die gemeinsame, in allen Kulturstaaten anerkannte Rechtsgüter verletzt werden, gleichgültig, wer sie begeht oder wo und gegen wen sie begangen werden. Am Schutz solcher übernationaler Kulturgüter haben alle Staaten ein gemeinsames Interesse (vgl. Gribbohm in Leipziger Kommentar, 11. Auflage, 26. Lieferung, 1997, RN 135 und 144 zu Vor § 3). Die Erstreckung des staatlichen Strafanspruches auf derartige Delikte auch im Falle der Auslandsbegehung hat mangels gegenteiliger Regelungen zugleich zur Folge, dass auch diese Auslandstaten von den jeweiligen Präventivvorschriften und demgemäß auch vom polizeirechtlichen Gefahrenbegriff des § 25 d Abs. 1 POG erfasst werden. Rechtlich ist mithin unerheblich, ob es konkrete Hinweise auf Anschläge gerade in Rheinland-Pfalz oder in anderen Teilen Deutschlands gibt.

Es liegen auch die vom Gesetz geforderten tatsächlichen Anhaltspunkte vor, die die Annahme rechtfertigen, dass der Informationsabgleich zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist.

Der unbestimmte Rechtsbegriff der Erforderlichkeit ist in zweifacher Hinsicht auslegungsfähig und -bedürftig. Unter dem Gesichtspunkt des Untermaßverbotes stellt sich die Frage, ob der Staat tatsächlich das Erforderliche im Sinne des Bestmöglichen getan hat, um seiner Schutzpflicht nachzukommen, oder ob von Verfassungs wegen wirksamere Maßnahmen geboten sind. Mit diesem Bedeutungsinhalt verwendet das Gesetz in § 25 d Abs. 1 POG "erforderlich" indessen ersichtlich nicht. Vom Normcharakter her kommt diesem Begriff vielmehr eine das polizeiliche Handeln begrenzende Funktion dergestalt zu, dass der Datenabgleich geeignet sein und den geringst möglichen Eingriff darstellen muss (vgl. § 2 Abs. 1 POG). Beides ist zu bejahen.

Nach den vom Antragsgegner mitgeteilten Erkenntnissen sind 16 von 19 Verdächtigten für die Anschläge vom 11. September 2001 zuvor über europäische Staaten eingereist; mindestens drei haben in Deutschland gelebt bzw. sich hier aufgehalten; ein 27jähriger Marokkaner, dem die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung zur Last gelegt wird, wurde nach den Terroranschlägen am 28. November 2001 in Hamburg festgenommen. Hinzu kommt, dass die Terroranschläge nach Art und Begehungsweise nicht das Werk weniger Einzeltäter sein können, und dass in Deutschland bekanntlich mehr als 30.000 Personen leben, die von den Sicherheitsbehörden als islamistische Extremisten eingestuft sind. Diese Tatsachen lassen in ihrer Gesamtheit darauf schließen, dass sich in Deutschland weitere sogenannte Schläfer oder zumindest Sympathisanten aufhalten - eine Einschätzung, die erst vor kurzem vom Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz bekräftigt wurde (vgl. Bericht der Mainzer Allgemeinen Zeitung vom 18. Januar 2002). Bei dieser Ausgangslage besteht begründete Aussicht, mittels einer bundesweiten, systematischen Überprüfung von Daten des in Betracht kommenden Personenkreises solche Personen aufzuspüren, die ein entsprechendes Sicherheitsrisiko darstellen, und damit die Begehung weiterer Verbrechen zu verhindern.

Eine Bejahung der Geeignetheit steht nicht der vom Antragsteller 'erhobene Einwand gegen die gewählte Methode entgegen, es gehe um das Auffinden von Personen, die nicht durch Verhaltensmuster erkannten Störern gleichen, sondern um solche Personen, die sich ebenso unauffällig und störungsfrei wie

die Mehrzahl der Bürger verhalten. Richtig ist, dass ausweislich der vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen das Fahndungsraaster keine Verhaltensmuster enthält (vgl. den mit Antragschriftsatz vom 23. November 2001 vorgelegten Beschluss des Amtsgerichts Wiesbaden vom 25. September 2001 - Az.: 71 Gs 531/01 -, Blatt 6 ff. der Gerichtsakte). Ein derartiges Vorgehen steht indessen nicht im Widerspruch zu den gesetzlichen Vorgaben. § 25 d Abs. 2 Satz 1 POG stellt nicht auf Verhaltensmuster, die abgeglichen werden sollen, ab, sondern auf "Merkmale", deren Festlegung sich aus den jeweiligen Erfordernissen des Einzelfalles ergibt. Es mag bereits zweifelhaft erscheinen, inwieweit Verhaltensmuster überhaupt einem maschinellen Datenabgleich zugänglich sind, insbesondere einem Datenabgleich mit Informationsbeständen etwa von Meldebehörden und Hochschulen. Ungeachtet dessen sind die ausgewählten Merkmale (wie insbesondere Mindest- und Höchstalter; Geburtsherkunft oder Abstammung aus einem namentlich bezeichneten islamischen Land; islamische Religionszugehörigkeit; Studentenstatus; legaler Aufenthaltsstatus; Fehlen kriminalpolizeilicher Erkenntnisse; Nichtvorhandensein eigener Kinder; finanzielle Autarkie) zur Erreichung des mit der Maßnahme verfolgten Zweckes tauglich. Vermittels der Kenntnis, dass diese Daten in Kombination bei einzelnen Personen vorliegen, können die Sicherheitsbehörden den in Betracht zu ziehenden Personenkreis eingrenzen und alsdann - erforderlichenfalls in Verbindung mit weiteren Abklärungen - potentielle Störer herausfiltern. Damit ist dem Gebot der Geeignetheit Rechnung zu tragen. Das Gebot verlangt nicht, dass das benutzte Mittel das bestmögliche oder geeignetste ist, ein Beitrag zur Zielerreichung genügt (vgl. Jarass/Pieroth aaO RN 84 zu Art. 20 mit weiteren Nachweisen).

Anhaltspunkte dafür, dass der polizeiliche Zweck durch weniger beeinträchtigende, aber gleichwirksame Mittel herbeigeführt werden kann, sind angesichts der Vielzahl der zu überprüfenden Personen einerseits und der von der Gefahrenlage gebotenen Dringlichkeit andererseits nicht ersichtlich.

Der Informationsabgleich erweist sich auch im Übrigen als verhältnismäßig. Er führt nicht zu einem Nachteil, der zu dem erstrebten Erfolg außer Verhältnis steht (vgl. § 2 Abs. 2 POG).

Wie bereits dargetan, muss ein Grundrechtsträger Einschränkungen seines Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit hinnehmen. Dabei sind an die Rechtfertigung, d. h. an den mit dem Eingriff verfolgten Zweck, umso höhere Anforderungen zu stellen, je tiefer die in den Daten gespeicherten Informationen Auskunft über den privaten Bereich des Betroffenen geben und je intensiver die Daten benutzt werden sollen (vgl. Di Fabio aaO RN 181 zu Art. 2).

Der Informationsabgleich erfolgt zur vorbeugenden Bekämpfung schwerster Verbrechen. Die Terrorattaken vom 11. September 2001 mit vier gekaperten Flugzeugen waren erkennbar als planmäßige Vernichtungsaktion angelegt und stellen sich als organisiertes Massenverbrechen dar. Nach den Gesamtumständen, insbesondere nach den bekannt gewordenen Verlautbarungen der Hintermänner, können sich jederzeit ähnliche Anschläge wiederholen, zwar nicht notwendiger Weise in gleicher Begehungsform, aber durchaus von vergleichbar verheerender Dimension. Es geht mithin um hochrangige Rechtsgüter für eine unübersehbare Zahl von Menschen und um die Sicherheitsinteressen von Staaten.

Gegen die Angemessenheit der Maßnahme macht der Antragsteller geltend, die rasterweise Erfassung einer Vielzahl von Menschen setze gedanklich voraus, dass jeder insoweit Betroffene ein potentieller Attentäter oder Störer sein könnte. Ob mit einer solchen unvermeidlichen allgemeinen Delinquenz auch außerhalb eines akuten Notstandes und - wie hier - zur vorbeugenden Abwehr potentieller Gefahren operiert werden dürfe, lasse die eindeutige Rechtsprechung der Verfassungsgerichte nicht offen. Danach sei jedermann, der durch sein Verhalten zweifelsfrei kein Störungsindiz liefere, von Staats wegen "in Ruhe" zu lassen. Die Maßnahme sei per Definition ein Massengrundrechtseingriff, der eine beliebige Vielzahl von unbeteiligten Personen, letztlich die Gesamtheit aller Bürger in den Kontrollprozess einbeziehe. Ihre Wirkungsweise bestehe darin, dass sie die bestehende soziale Zweckbezogenheit der Daten aufhebe und durch ihren Verbund neue kriminalistische Informationszusammenhänge produziere. Diese Einwände grundsätzlicher Art gehen vom Ansatz her fehl.

Ziel des automatisierten Datenabgleiches ist die Feststellung von Störern, die - wie hier - der Polizei zwar (noch) nicht bekannt sind, aber aufgrund konkreter Anhaltspunkte in einem Personenkreis vermutet werden müssen, der für die Nachforschungen bedeutsame Prüfungsmerkmale erfüllt (vgl. die komplementäre strafprozessuale Bestimmung von § 98 a Abs. 1 StPO). Kennzeichnend für das Verfahren ist mithin, dass naturgemäß eine Vielzahl Unbeteiligter betroffen wird. Einen dadurch unvermeidlich bedingten Eingriff in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung hat das Gesetz in § 25 d Abs. 1 POG ausdrücklich zugelassen, wie, die Erstreckung des Übermittlungsverlangens auf Daten "bestimmter Personengruppen", die bestimmte Strukturmerkmale verbindet, zeigt. Auch wird die Durchbrechung der Zweckbindung erlaubt, wenn beispielsweise persönliche Daten bei einer Hochschule nunmehr für Zwecke der Gefahrenabwehr verwendet werden (vgl. Roos, Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz - POG -, Kommentar, 2. Auflage, 2000, RN 2 und 3 zu § 25 d).

Wenn die Voraussetzungen hierfür im Wesentlichen identisch sind mit denjenigen, die für die Inanspruchnahme eines Nichtstörers nach § 7 POG gelten (vorliegen einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr; Erforderlichkeit), bedeutet das, dass der Gesetzgeber einen Informationsnotstand als gegeben ansieht, dem es auf diese Weise zu begegnen gilt. Dabei werden nicht "beliebig" viele Personen erfasst, sondern nur solche, auf die bestimmte Merkmale zutreffen, die - wie vorliegend - auf einem vorläufigen Täterprofil beruhen, welches das Bundeskriminalamt aufgrund der bislang bekannten Tatsachen zu drei Selbstmordattentätern vom 11. September 2001 zusammen gestellt hat. Eigenen Angaben zufolge erfüllt der Antragsteller sämtliche Merkmale (vgl. Antragsschriftsatz vom 23. November 2001, Blatt 2 der Gerichtsakte). Danach besteht jedenfalls zwischen ihm als zu Überprüfendem - und nur eine (mögliche) eigene Rechtsverletzung kann Gegenstand seines Rechtsschutzbegehrens sein - und einer Gefährdung eines zu schützenden Rechtsgutes ein der Ausgangslage entsprechender Zurechnungszusammenhang. Bereits aus diesem Grunde kann sich der Antragsteller nicht auf das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern berufen, welches Schleierfahndungsmaßnahmen außerhalb des Grenzgebietes bei nichtbestehendem Zurechnungszusammenhang für rechtswidrig erklärt hat (Urteil vom 21. Oktober 1999, DVBl 2000, 262, Leitsatz 3; vgl. kritisch hierzu Di Fabio RN 181 zu Art. 2 Fußnote 2).

Der für den Antragsteller zu erwartende Eingriff steht seiner Intensität nach nicht außer Verhältnis zu der Bedeutung der Sache und den von ihm hinzunehmenden Einbußen (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983, aaO S. 54). Er selbst führt die Einholung von Daten bei Kreditinstituten einschließlich der Möglichkeit von Kontenkündigungen sowie die Befragung seines Umfeldes an. Unter Zugrundelegung der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten sogenannten Sphärentheorie (vgl. hierzu sowie zum Nachstehenden Di Fabio aaO RN 157 ff, 181 mit zahlreichen weiteren Nachweisen) ist von Folgendem auszugehen.

Um einen Kernbereich privater Lebensgestaltung, den Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG als unantastbar schützt (Intimsphäre), geht es hier offenkundig nicht. Berührt ist vielmehr in erster Linie ein das Persönlichkeitsrecht allenfalls tangierender Bereich (Öffentlichkeitsbereich), der ohnehin von der Umwelt nicht abgeschirmt werden kann. Maßnahmen, die diesen Bereich betreffen, weisen - wenn überhaupt - nur eine geringe Belastungsintensität auf, wie etwa die Einholung von Erkundigungen im Umfeld des Antragstellers. Seiner Umgebung dürfte weitgehend bekannt sein, dass auf ihn Merkmale zutreffen, wie sie bereits Gegenstand der Medienberichterstattung waren und nunmehr dem Informationsabgleich zugrunde liegen. Allein polizeiliche Routineabklärungen werden mithin kaum nachteilige Folgen für ihn auslösen, sondern eher als selbstverständliche und erwartete staatliche Präventivmaßnahmen empfunden werden.

Sofern man Entsprechendes nicht auch im Verhältnis des Antragstellers zu den Bankinstituten anzunehmen hat, mit denen er in geschäftlichen Beziehungen steht, ist die Privat- oder Geheimspähre berührt, die zwischen den beiden vorgenannten Bereichen angesiedelt ist und sich von der Intimsphäre in ihrem Sozialbezug unterscheidet. Hier müssen regelmäßig Belange des Gemeinwohles vorliegen, die eine Beeinträchtigung des Geheimhaltungsinteresses erfordern. Das trifft nach dem Vorgesagten zu. Angesichts der bezweckten Verhütung schwerster, folgenreicher Verbrechen ist dem Antragsteller zuzumuten, die - unwahrscheinliche Gefahr - einer etwaigen Kündigung von Kontenverträgen durch Bankinstitute hinzunehmen.

Sonstige Nachteile sind, solange der Antragsteller nicht als Störer in dem vorerörterten Sinn festgestellt ist, derzeit nicht ersichtlich. Seine personenbezogenen Informationen sind von der Polizei nach Maßgabe von § 25 e Abs. 2 POG zu löschen.

Nach alledem sind die tatbestandlichen Voraussetzungen von § 25 d Abs. 1 POG erfüllt. Das hat zur Folge, dass die rastermäßige Datenerhebung und - da § 25 d POG insoweit eine Spezialvorschrift gegenüber § 25 a POG darstellt - der darauf gründende Abgleich der Daten rechtmäßig ist. Der Abgleich als solcher ist ein Unterfall des als Oberbegriff verwendeten Verarbeitens (vgl. § 25 a Abs. 1 POG, § 3 Abs. 2 - insbesondere Nr. 3 - des Landesdatenschutzgesetzes) und besteht in dem Vergleich zweier Datenträger untereinander (vgl. De Clerck/Schmidt aaO Erl. II 3 zu § 25 a).

Die rechtliche Beurteilung der übrigen Arten des Verarbeitens, einschließlich des vom Antragsteller gesondert aufgeführten Speicherns, richtet sich nach der bereits zitierten Generalklausel von § 25 a Abs. 1 Nr. 3 POG ("zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten"). Die in diesen Zusammenhang geforderten (vgl. De Clerck/Schmidt aaO Erläuterung II 6 lit. b zu § 25 a; Roos aaO RN 25 zu § 25 a) konkreten Anhaltspunkte dafür, dass eine Straftat begangen werden soll, sind gegeben. Insofern kann ebenso wie zum Vorliegen der Verhältnismäßigkeit auf die vorstehenden Ausführungen zu § 25 d POG Bezug genommen werden.

Mangels Glaubhaftmachung eines sicherungsfähigen Rechtes kommt mithin eine Sicherungsanordnung gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht in Betracht.

Entsprechendes gilt für eine Regelungsanordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO, deren Erlass ebenfalls die Glaubhaftmachung voraussetzt, dass dem Antragsteller aus einem Rechtsverhältnis ein Recht zusteht, für das wesentliche Nachteile oder Gefahren drohen (Finkelburg/Jank aaO RN 150).

Der Antrag ist daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzulehnen.

Die Festsetzung des Wertes des Verfahrensgegenstandes beruht auf §§ 13 Abs. 1 Satz 2, 20 Abs. 3 GKG.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten und den sonst von der Entscheidung Betroffenen die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zu.

Die Beschwerde ist bei dem Verwaltungsgericht Mainz (Hausadresse: Ernst-Ludwig-Str. 9, 55116 Mainz; Postanschrift: Postfach 41 06, 55031 Mainz) schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung einzulegen. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem Beschwerdegericht eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Deinhardplatz 4, 56068 Koblenz, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Die Einlegung und die Begründung der Beschwerde müssen durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Prozessbevollmächtigten erfolgen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte und Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

In Streitigkeiten über die Kosten, Gebühren und Auslagen ist die Beschwerde nicht gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR nicht übersteigt.

Die Festsetzung des Streitwertes kann nach Maßgabe des § 25 Abs. 3 GKG mit der Beschwerde angefochten werden.

gez. Eckert

gez. Dr. Burandt

gez. Dr. Reuscher