

Datenspeicherung in der zentralen Namenskartei der Anwaltschaft Frankfurt am Main

Oberlandesgericht Frankfurt am Main, Beschluß vom 19. Mai 1994 (3 VAs 31/93)

Leitsätze der Redaktion

1. Zwar entbehrt die Speicherung der persönlichen Daten von Beschuldigten in der Zentralen Namenskartei der Staatsanwaltschaft gesetzlicher Grundlagen, die den Vorgaben des Volkszählungsurteils (BVerfGE 65, 1 ff.) entsprechen; dieser Zustand ist jedoch auch unter Abwägung der Beschuldigteninteressen hinzunehmen, da die dem Gesetzgeber für eine entsprechende Regelung zu gewährende Übergangsfrist noch nicht abgelaufen ist.

2. Wenn die Fachgerichte für eine gesetzliche Regelung einen "Übergangsbonus" einräumen, so treten sie damit nicht an die Stelle des Gesetzgebers; sie halten sich vielmehr im Rahmen der ihnen durch Art. 92 GG übertragenen rechtsprechenden Gewalt.

Gründe

I.
Bei allen hessischen Staatsanwaltschaften werden zu den dort vorhandenen Strafsakten Zentrale Namenskarteien (ZNK) geführt, in denen die Namen der Beschuldigten, deren Geburtsdaten, ihre Anschriften, die Aktenzeichen der Staatsanwaltschaft, die Delikte und die weiteren Bearbeitungshinweise verzeichnet sind. Bei den Staatsanwaltschaften (Amtsanwaltschaften) in Darmstadt und Frankfurt sind diese Karteien automatisiert, es besteht ein Datenverbund (REFAS, vgl. den 22. Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeamten, vom 31. Dezember 1993, Seite 46 ff).

Bereits im Jahre 1987 hatte der Antragsteller Löschung seiner in der ZNK der Amtsanwaltschaft Frankfurt gespeicherten Daten begehrt und gegen die ablehnende Entscheidung der Staatsanwaltschaft um gerichtliche Entscheidung nachgesucht. Mit Beschluß des Senats vom 14.07.1988 – 3 VAs 4/88 (StV 88, 473 ff, NJW 1989, 47 ff) wurde sein weiter verfolgtes Begehren auf Löschung der Daten zurückgewiesen, weil zwar eine nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 65, 1 ff) erforderliche gesetzliche Grundlage für die Datenverarbeitung in der ZNK fehle, dem Gesetzgeber aber eine Frist zur Schaffung einer solchen Rechtsgrundlage einzuräumen sei, die nach dem damaligen Erkenntnisstand bis zum Ablauf der laufenden Legislaturperiode angemessen erscheine, und der Antragsteller für diese Übergangszeit den Eingriff in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung hinzunehmen habe.

Mit Schreiben seines Bevollmächtigten vom 25.11.1993 hat der Antragsteller erneut bei der Amtsanwaltschaft Frankfurt um Löschung seiner in der ZNK gespeicherten Daten nachgesucht. Dieses Begehren hat der Leiter der Amtsanwaltschaft mit Bescheid vom 25.11.1993 zurückgewiesen. Hiergegen richtet sich der form- und fristgerecht eingelegte Antrag des Antragstellers auf gerichtliche Entscheidung, mit dem er sein Begehren weiterverfolgt. Er macht geltend, im weiteren Gesetzgebungsverfahren sei es zu erheblichen Verzögerungen gekommen. Der Stand des derzeitigen Verfahrens und die von den Datenschutzbeauftragten erhobenen Einwände gegen die von den Ländern vorgeschlagenen Neuregelung ließen weitere Verzögerungen befürchten, so daß der gesetzlose Zustand vom Antragsteller nicht weiter hingenommen werden müsse.

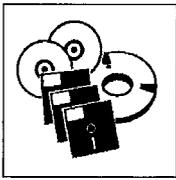
II.
Der zulässige Antrag hat in der Sache keinen Erfolg.
Zwar entbehrt die Speicherung der persönlichen Daten des Antragstellers in der ZNK der Staatsanwaltschaft bzw. Amtsanwaltschaft Frankfurt nach wie vor einer ausreichenden, den Vorgaben des Volkszählungsurteils (BVerfGE 65, 1 ff) entsprechenden gesetzlichen Grundlage. Der Senat hat in seinem Beschluß vom 14.07.1988 – 3 VAs 4/88 – im einzelnen dargelegt, daß weder § 152 StPO noch § 81 b StPO eine den Anforderungen des Volkszählungsurteils gerecht werdende Rechtsgrundlage für die Datenerarbeitung im Rahmen einer – manuellen oder automatisierten – ZNK darstellen können. An dieser Auffassung, die in der

Zentrale Namenskarteien

Datenlöschung 1987 abgelehnt

*1993:
Erneuter Antrag und
gegen Ablehnung Antrag auf
gerichtliche Entscheidung*

*Zwar keine gesetzliche
Grundlage ...*



Literatur Zustimmung gefunden hat (vgl. Riegel CR 1989, 509; Simitis NJW 1989, 21; Scholderer NStZ 1989, 585), hält der Senat fest. Nichts anderes gilt für die §§ 161, 163 b, 111 StPO (Riegel a.a.O.). Den allgemeinen Datenschutzgesetzen des Bundes und des Landes Hessen fehlt es nach wie vor an dem vom Grundgesetz verlangten Maß an Präzision in Form einer bereichsspezifischen Regelung der Speicherung, Verarbeitung und Nutzung der Daten in der ZNK (vgl. Simitis a.a.O., Scholderer a.a.O.), um eine Ermächtigungsgrundlage bieten zu können. Diese Einschätzung haben sich auch die Gremien, die derzeit mit entsprechenden Gesetzesvorhaben beschäftigt sind, zu eigen gemacht (vgl. den Entwurf eines Strafverfahrensänderungsgesetzes 1994 (StVäG 1994) des Strafrechtsausschusses der Konferenz der Justizministerinnen und -minister, Seite 1, 14; und den Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und anderer Gesetze (Verbrechensbekämpfungsgesetz) vom 18.02.1994, Seite 19).

... aber Übergangsfrist noch nicht abgelaufen

Der gesetzlose Zustand ist vom Antragsteller aber weiterhin für eine Übergangsfrist hinzunehmen.

Der Senat hat bereits im Beschluß vom 14.07.1988 in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 33, 1, 12; 41, 251, 267) ausgesprochen, daß es aus übergeordneten Gründen des Gemeinwohls geboten sein kann, eine Behördenpraxis, die erst aufgrund eines Wandels der verfassungsrechtlichen Anschauungen den bis dahin angenommenen Einklang mit der Verfassung verliert, vorübergehend hinzunehmen ist, bis der Gesetzgeber ausreichend Gelegenheit gehabt hat, die Regelungslücke zu schließen (ebenso BVerwGE 69, 53, 59; JZ 1991, 471; BayVerfGH BayVerwBl 1985, 652, 654; VG Köln, NVwZ 1989, 85, 86; Simitis a.a.O.; Alberts ZRP 1987, 193; Denninger CR 1988, 51, 58 f; Pitschas/Aulehner NJW 1989, 2354, 2358 f). Auf diese Grundsätze dürfen nicht nur das Bundesverfassungsgericht, sondern auch die Fachgerichte, also vorliegend auch der Senat abheben (ebenso BVerwG JZ 1991, 471, 474; OLG Hamm NJW 1988, 1402; KG, Beschluß vom 23.03.1988 – 3 VAs 40/87; Simitis a.a.O.; Denninger, a.a.O. S. 59; zweifelnd Riegel a.a.O., VG Hannover CR 1987, 250, 252; Vahle, Kriminalistik 1987, 516). Die Gegenmeinung (VG Frankfurt DVR 1985, 234, 238; CR 1988, 158, 160; Frommel NJ 1991, 16, 17; Scholderer a.a.O. S. 586) kann nicht überzeugen.

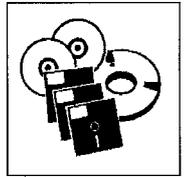
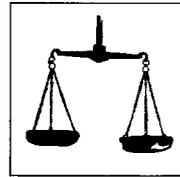
“Übergangsbonus” im Rahmen des Art. 92 GG

Mit der Einräumung eines derartigen “Übergangsbonus” treten die Fachgerichte nicht an die Stelle des Gesetzgebers. Sie erkennen vielmehr die Notwendigkeit einer Gesetzgebung und den damit verbundenen Zeitaufwand an. Sie halten sich mithin im Rahmen der ihnen durch Artikel 92 GG übertragenen rechtsprechenden Gewalt. Es trifft daher nicht zu, daß nur das Bundesverfassungsgericht, nicht aber die Fachgerichte eine Übergangsfrist einräumen dürfen (BVerwG a.a.O. S. 474). Bis zur gesetzlichen Neuregelung der anstehenden Rechtsfragen hat jede Zwischenlösung einerseits Grundrechtseingriffe auf das unerläßliche Maß zu beschränken (BVerfGE 51, 268, 291 f), andererseits darf sie nicht zur Funktionsuntüchtigkeit der staatlichen Verwaltung i. w. S. (hier der Strafverfolgung) führen. Letzterer Zustand stünde nämlich der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner als der bisherige Zustand. Aus diesem Grunde kann aus dem Fehlen eines Schrankengesetzes für die Datenverarbeitung im Rahmen der Vorgangsverwaltung der Staatsanwaltschaften nicht ohne weiteres auch die formelle und materielle Grundrechtswidrigkeit des damit verbundenen Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Antragstellers geschlossen werden (so aber Scholderer a.a.O., Seite 586). Vielmehr ist zwischen dem Interesse am Fortbestand der Funktionstüchtigkeit staatlicher Aufgabenerfüllung und dem Interesse des Betroffenen an der Beseitigung des gesetzlosen Zustandes abzuwägen und bei Nachrangigkeit der Interessen des Betroffenen lediglich eine alsbaldige “Heilung” des legislativen Unterlassens einzufordern.

Interessenabwägung

Bezüglich des hier in Rede stehenden Anspruchs des Antragstellers kann nicht davon ausgegangen werden, daß wegen des Fehlens einer ausreichenden gesetzlichen Regelung, das dem Datenschutz des Antragstellers dienende Lösungsbegehren vorrangig wäre. Vielmehr ist dem staatlichen Bedürfnis der für die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden unerläßlichen Sammlung und Verwendung personenbezogener Daten ebenfalls angemessen Rechnung zu tragen (vgl. BVerwG a.a.O.; OLG Karlsruhe NStZ 1988, 184, 186). Denn auch dieses Interesse ist verfassungsrechtlich legitimiert. Das Bundesverfassungsgericht hat nämlich mehrfach ausgesprochen, daß die wirksame Strafverfolgung eine essentielle Aufgabe des rechtsstaatlichen Gemeinwesens darstellt (BVerfG NJW 1990, 2741, NJW 1990, 564 f m.w.N.; vgl. auch Müller-Metz NVZ 1994, 90,95; zweifelnd Hassemcr, in Lüdcrssen (Hrsg): V-Leute 1985, 71 ff).

Die Übergangszeit zum Erlaß bereichsspezifischer Vorschriften des Datenschutzes für die Vorgangsverwaltung der Strafverfolgungsbehörden, zu der auch die Errichtung der ZNK zählt, ist noch nicht verstrichen.



Sie läßt sich nicht in festen Zeitabschnitten bestimmen (BVerwG a.a.O.). Entscheidend ist vielmehr einerseits, daß die Regierung und das Parlament den Wandel der verfassungsrechtlichen Anschauung, der zur Gesetzlosigkeit der bisherigen Behördenpraxis geführt hat, respektieren und im gebotenen Maße tätig werden (BVerwG a.a.O.; Simitis a.a.O.). Andererseits ist die Tragweite der Konsequenzen, die der Mangel an gesetzlichen Vorschriften für die informationelle Selbstbestimmung des jeweiligen Betroffenen haben kann, zu berücksichtigen (Simitis a.a.O.): Je intensiver der Grundrechtseingriff ist, desto dringender ist der Handlungsbedarf für den Gesetzgeber (BVerwG a.a.O.).

Konzentriert man sich zunächst auf den letztgenannten Gesichtspunkt, so bleibt festzuhalten, daß die in Rede stehende ZNK sich ausschließlich auf die für die Aktenführung relevanten Grunddaten beschränkt, nämlich die persönlichen Identifizierungsdaten des Betroffenen, sowie Aktenzeichen, einschlägige bzw. vermutete Delikte und Bearbeitungshinweise, also z. B. Einstellung nach § 153 StPO, Versendung im Rahmen eines Rechtshilfeersuchens usw. Hierbei handelt es sich um Sachverhalte, die in der Regel dem Betroffenen bekannt sind, soweit er vernommen wurde. Ferner ist die ZNK nach wie vor örtlich begrenzt. Insgesamt ist demnach die potentielle Gefährdung des informationellen Selbstbestimmungsrechts des einzelnen und die Eingriffsintensität relativ gering einzuschätzen. Schließlich hat die Neufassung der allgemeinen Datenschutzgesetze des Bundes und des Landes Hessen, die in die administrative Praxis durch Verwaltungsanordnungen Eingang gefunden hat, zumindest einen allgemeinen Rahmen für die Verarbeitung der Daten geschaffen und die bisherige Praxis bereits verfassungskonformer ausgestaltet. So hat auch der Hessische Datenschutzbeauftragte nur in Einzelfällen Anlaß zu Beanstandungen gefunden (vgl. den 22. Tätigkeitsbericht a.a.O. Seite 46, 47 ff). Diese Umstände sprechen bereits dafür, dem Gesetzgeber eine über die im Senatsbeschluß vom 14.07.1988 genannte Frist hinausgehende Schonfrist einzuräumen.

Außer Frage steht ferner, daß der Gesetzgeber die vom Bundesverfassungsgericht herausgestellte Notwendigkeit einer bereichsspezifischen Regelung der staatsanwaltschaftlichen Datenpraxis akzeptiert und intensive Bemühungen zur Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Regelung in Gang gesetzt hat. Diese sind allerdings bis zum heutigen Tage noch nicht bis zu einer förmlichen Gesetzesvorlage gediehen. Es existiert lediglich ein Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes (StVÄG 1994) der Länder, der vom Strafrechtsausschuß der Justizministerkonferenz erarbeitet wurde und offenbar auf dem von der Bundesregierung vorgelegten "Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts – StVÄG 1989 – Stand 26. Juni 1989" aufbaut. Dieser Entwurf will durch Neufassung der §§ 160, 163 StPO und durch eine detaillierte Regelung (in §§ 482–487 StPO n. F.) der Verarbeitung personenbezogener Informationen in Dateien und deren Nutzung den Vorgaben des Volkszählungsurteils Rechnung tragen. Die Gremien des Bundes verfolgen hingegen offenbar zumindest derzeit die im Senatsbeschluß vom 14.07.1988 erwähnte eigene Initiative seit dem letzten Referentenentwurf (StVÄG 1989 – Stand Juni 1989 –) zu einem entsprechenden Gesetzesvorhaben nicht weiter. Der Bund konzentriert sich vielmehr derzeit ersichtlich auf die – hier nicht interessierende – Frage der Einrichtung eines zentralen (bundeseinheitlichen) Verfahrensregisters der staatsanwaltschaftlichen Vorgangsverwaltung (vgl. Gesetzentwurf der CDU/CSU und der FDP-Fraktion vom 18.02.1994 BTDr. 12, 6853, §§ 474 ff StPO n. F.).

Bei der Frage, ob der Gesetzgeber seit Erlass des Volkszählungsurteils im gebotenen Maße mit dem Ziel tätig geworden ist, die erforderliche Ermächtigungsgrundlage zu schaffen, muß seine grundsätzliche Dispositionsfreiheit, welche die Befugnis einschließt, Prioritäten bei seinen legislativen Vorhaben zu setzen, beachtet werden; ferner ist den Schwierigkeiten Rechnung zu tragen, die sich seinem Vorhaben entgegen stellen (vgl. BVerwG a.a.O.; Krumsiek DVBl 1993, 1229, 1231 f, 1234).

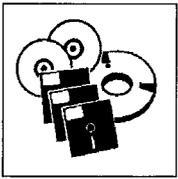
Bei den Fragen des Datenschutzes, insbesondere – wie vorliegend – im Sicherheitsbereich handelt es sich um ein rechtlich schwieriges und politisch stark umstrittenes Problemfeld, bei dem die für eine gesetzliche Regelung erforderliche Übereinstimmung der Entscheidungsträger nur schwer herstellbar ist. Vor allem ist eine Abstimmung zwischen Bund und Ländern und einer Harmonisierung mit weiteren Gesetzesvorhaben des Bundes und der Länder (z. B. mit der angestrebten Gesamtreform des Strafverfahrensrechts und mit anderen bereichsspezifischen Regelungen des Datenschutzes) erforderlich. Hinzu kommt vorliegend, daß die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zwischen den mit dem Gesetzesvorhaben befaßten Gremien nicht unzweifelhaft war und nach Klärung dieser Frage unter den Entscheidungsträgern im Sinne einer Annexkompetenz aus Artikel 74 Abs. 1 Nr 1 GG eine vorgängige landesrechtliche Regelung als bloße Interimslösung wenig sinnvoll erschien.

Bemessungskriterien für die Übergangszeit

Gefährdung relativ gering

Anerkennung der Notwendigkeit der Datenpraxis

Grundsätzliche Dispositionsfreiheit des Gesetzgebers



Umfangreiche Tätigkeit des Gesetzgebers

Datenspeicherung wohl auch de lege ferenda zulässig

Schließlich wurde der Bund durch vorrangige, im Zug des Beitritts der neuen Bundesländer aufgetretene Aufgaben bei seinen sonstigen legislativen Bemühungen behindert, wenn nicht gar blockiert (vgl. Schleswig-Holsteinisches OLG Beschluß vom 31.03.1993 – 3 VAs 15/91).

Unter Beachtung dieser Vorgaben erscheinen die aufgetretenen Verzögerungen bei der Schaffung einer bereichsspezifischen Ermächtigungsgrundlage für die Datenverarbeitung der staatsanwaltschaftlichen Vorgangsverwaltung ausreichend durch Sachgründe gerechtfertigt.

Die Bundesregierung hatte unmittelbar nach Erlaß des Volkszählungsurteils die Schaffung einer bundeseinheitlichen Ermächtigungsgrundlage durch Änderung der Strafprozeßordnung in Angriff genommen (vgl. hierzu Hilgendorf-Schmidt Wistra 1989, 208). Die Länder haben sich an diesem Vorhaben zunächst durch Stellungnahmen beteiligt (Hilgendorf-Schmidt a.a.O.) und dann den Versuch unternommen, eine Dateienregelung beschränkt auf das Problem der Vorgangsverwaltung der StA durch eine eigene Gesetzesinitiative (BR Drs 12/989) in die StPO einzubringen. Diese Initiative wurde nicht zuletzt deswegen zurückgestellt, um der facettenreichen Regelungsmaterie – zulässige Reichweite und Umfang der notwendigen Regelung der Informationsverarbeitung und Nutzung im Bereich der Strafverfolgung und Verbrechensbekämpfung – besser in einer umfassenderen Reform der Strafprozeßordnung Rechnung tragen zu können. Aus dem gleichen Grund ist Hessen dem Beispiel des Landes Berlin, das eine entsprechende Regelung in einem Gesetz zur Ausführung des GVG erlassen hat (SaBl 1992, 1237 ff) nicht gefolgt. Vielmehr wurde unter Federführung des Hessischen Ministeriums der Justiz eine neue Länderinitiative für eine bundeseinheitliche Regelung im Rahmen einer Änderung der Strafprozeßordnung gestartet, die auf den Vorarbeiten der Bundesregierung aufbaute. Auf der Grundlage des Entwurfs einer Unterarbeitsgruppe des Strafrechtausschusses der Justizministerkonferenz aus dem Jahre 1993 (StVäG 1993 – Stand Juli 1993 –) hat nunmehr der Strafrechtausschuß der Justizministerkonferenz den bereits erwähnten Entwurf des Strafrechtsänderungsgesetzes 1994 – Stand 03. Februar 1994 – vorgelegt. Dieser Entwurf bedarf zwar – insbesondere im Hinblick auf die seitens der Datenschutzbeauftragten erhobenen Einwände (Beschluß der 47. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 09./10. März 1994 in Potsdam; 22. Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten a.a.O. Seite 51 f) – wohl noch der Überarbeitung, bis er endgültig als Gesetzesvorlage eingebracht werden wird. Nach der dargestellten Entwicklung des Gesetzesvorhabens ist aber nicht nur davon auszugehen, daß die eingetretenen Verzögerungen sachlich gerechtfertigt sind, sondern auch davon, daß nunmehr mit Nachdruck die Schaffung der erforderlichen gesetzlichen Grundlage vorangetrieben wird.

In Übereinstimmung mit den bisher damit befaßten politischen Gremien, den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder und dem schleswig-holsteinischen Oberlandesgericht (a.a.O.) ist der Senat ferner der Auffassung, daß die künftige gesetzliche Regelung die Speicherung der vorliegend in Rede stehenden Dateien im Hinblick auf das vorrangige Interesse an einer effektiven Strafverfolgung nicht für unzulässig erklären kann. Mit Blick darauf, daß die Speicherung der Daten auch den Interessen des Beschuldigten dienen kann (vgl. hierzu Riegel a.a.O.), der Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen nicht allzu gravierend erscheint und die ZNK für eine effektive Strafverfolgung schlechterdings unerläßlich ist, erscheint es deshalb vertretbar, bei zügiger Weiterverfolgung des jetzigen Gesetzesvorhabens der Länder (noch) nicht vom Ablauf der Übergangsfrist auszugehen.

(Eingesandt von Oberstaatsanwalt Tilmann Huber, Frankfurt/Main.)