

Mitteilung des Senats vom 9. März 2021

Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten bei Anmeldungen von Versammlungen

Die Fraktion DIE LINKE hat unter Drucksache 20/379 S eine Kleine Anfrage an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Welche Art von personenbezogenen Daten wird auf welcher Rechtsgrundlage und für welche Dauer bei Anmeldungen von Versammlungen vom Ordnungsamt erhoben und verarbeitet und in welchem System werden die Daten gespeichert?

Auf Grundlage von §§ 2 und 14 Versammlungsgesetz (VersG) in Verbindung mit § 3 Absatz 1 Nummer 2 Bremisches Ausführungsgesetz zur EU-Datenschutz-Grundverordnung (BremDSGVOAG) werden diejenigen personenbezogenen Daten erhoben, die für die Identifikation der für die Durchführung der Versammlung verantwortlichen Personen erforderlich sind.

Erhoben werden zu diesem Zweck zum einen hinsichtlich der anmeldenden Person sowie gegebenenfalls hinsichtlich der Versammlungsleitung Vor- und Familienname, Geburtsdatum, Anschrift, Telefonnummer.

Die Pflicht zur namentlichen Benennung der anmeldenden Person (Veranstalterin oder Veranstalter) ergibt sich aus § 2 Absatz 1 VersG. Die Pflicht zur namentlichen Benennung der Versammlungsleitung ergibt sich aus § 14 VersG.

Für den Fall, dass es sich bei Anmelderin/Anmelder (Veranstalterin/Veranstalter) und Versammlungsleiterin/Versammlungsleiter nicht um ein und dieselbe Person handelt, ist die Angabe der personenbezogenen Daten beider Personen erforderlich. Die anmeldende Person fungiert als Mittlerin/Mittler zwischen der Versammlungsleitung und der Versammlungsbehörde, die einen friedlichen und störungsfreien Verlauf der Versammlung zu gewährleisten hat. Es ist daher erforderlich, die Kontaktdaten der anmeldenden Person aufzunehmen, um eine kurzfristige Kontaktaufnahme für gegebenenfalls notwendige weitere Absprachen im Vorfeld der Versammlung zu ermöglichen, insbesondere im Hinblick auf mögliches Konfliktpotenzial oder falls Zweifel an der Eignung der angegebenen Versammlungsleitung bestehen. Die anmeldende Person erhält nach der Einzelfallprüfung der Anmeldung eine Bestätigung oder eine mit Auflagen versehene Verfügung.

Ist die anmeldende Person eine juristische Person, muss die anmeldende Person befugt und in der Lage sein, im Namen des/der Veranstalters/Veranstalterin verbindliche und rechtsgültige Erklärungen abzugeben, die dann unmittelbar für und gegen diese oder diesen wirken (Vertretungsbefugnis).

Neben der E-Mail-Adresse, über die aufgrund auch des grundsätzlich bestehenden Zeitdrucks die Kommunikation im Vorfeld einer Versammlung vorrangig läuft, ist zur Kontaktaufnahme auch die Angabe einer Telefonnummer erforderlich. Bei einigen Anmeldeorganisationen hat es in der Vergangenheit regelmäßig Probleme mit dem Empfangen/Senden von E-Mail-Nachrichten gegeben, die nur durch eine telefonische Nachverfolgung gelöst werden konnten. Zudem besteht dadurch die Möglichkeit, ein gegebenenfalls erforderliches Kooperationsgespräch fernmündlich durchzuführen.

Da die Versammlungsleitung für die Durchführung der Versammlung verantwortlich ist und insbesondere der Polizei, aber auch der Versammlungsbehörde zur Verfügung stehen muss, sind auch deren Kontaktdaten erforderlich.

Die Speicherung der Daten erfolgt elektronisch auf einem geschützten Laufwerk des Ordnungsamtes.

Die gespeicherten personenbezogenen Daten werden gelöscht, sobald sie nicht mehr für den verfolgten Zweck der ordnungsmäßigen Durchführung der Versammlung oder zur Dokumentation unter Beachtung der hierfür geltenden Aufbewahrungsfristen nach § 25 der Verwaltungsvorschrift zu Kommunikation und Dokumentenverwaltung in der Freien Hansestadt Bremen (VV KommDok) erforderlich sind. Die Aufbewahrungsfrist beträgt danach fünf Jahre für Akten und Vorgänge, für die keine besondere Aufbewahrungsfrist festgesetzt ist.

Da die Aufbewahrung über fünf Jahre in der Regel insgesamt nicht erforderlich ist, plant der Senat, die Frist für die Löschung persönlicher Daten mit Bezug zu Versammlungen (etwa auf ein Jahr) herabzusetzen.

2. Wie wird die Löschung personenbezogener Daten sichergestellt, nachdem sie für die Erfüllung der Aufgaben der zuständigen Stellen nicht mehr nötig sind?

Die Löschung von gespeicherten Daten erfolgt derzeit manuell. Es ist beabsichtigt, zeitnah die elektronische Akte einzuführen und das Verfahren zur Löschung der gespeicherten Daten zu automatisieren. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass Löschungen durchweg fristgerecht erfolgen.

3. Gibt es eine Dokumentation der Datenverarbeitungsprozesse im Ordnungsamt, beispielsweise ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten?

Derzeit besteht noch kein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten im Ordnungsamt. Die gesamten Datenverarbeitungsprozesse des Ordnungsamtes werden sukzessive in Abstimmung mit der Behördlichen Datenschutzbeauftragten überarbeitet.

4. Informiert das Ordnungsamt Anmelderinnen und Anmelder darüber, dass sie die Löschung ihrer personenbezogenen Daten veranlassen können?

Derzeit erfolgt kein Hinweis darüber, dass die Anmelderinnen und Anmelder die Löschung ihrer personenbezogenen Daten veranlassen können. Dem Anmeldeformular wird in Kürze jedoch ein entsprechender Hinweis nach Artikel 13 DSGVO beigefügt.

5. In welchen Fällen gibt das Ordnungsamt personenbezogene Daten der Anmelderinnen und Anmelder an die Polizei und/oder an andere Behörden weiter?

Die Weitergabe der personenbezogenen Daten an den Polizeivollzugsdienst erfolgt in jedem Fall, damit der Polizeivollzugsdienst, welcher die Aufgabe wahrnimmt, die Ausübung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit zu ermöglichen, vor Ort Kontakt zu der/dem Verantwortlichen aufnehmen kann, vergleiche § 12 VersG, sowie zur Prüfung und Bewertung, ob polizeiliche Maßnahmen vorbereitet werden müssen (Gefährdungsbewertung).

Zu diesem Zweck sind die Übermittlung der Telefonnummer zur Kontaktaufnahme, sowie des Vor- und Zunamens sowie des Geburtsdatums zum Zweck der eindeutigen Identifizierung im Rahmen der Gefährdungsbewertung erforderlich. In Zukunft wird entsprechend differenziert werden.

Zum Zweck der Gefährdungsbewertung werden die Daten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen regelmäßig ebenfalls an das Landesamt für Verfassungsschutz übermittelt. Die Erkenntnisse über verfassungsfeindliche Bestrebungen, gegebenenfalls auch von Gegenbewegungen zur angemeldeten Versammlung, bestehen nur dort. Die Erkenntnisse können sich auf das Versammlungsthema beziehen oder auf der Person, die die Versammlung anmeldet oder leitet. Die Versammlungsbehörde verfügt hingegen in der Regel nicht über entsprechende Erkenntnisse. Die Übermittlung der personenbezogenen Daten, die eine eindeutige Identifizierung ermöglichen (Vor- und Nachname sowie Geburtsdatum), sind daher erforderlich, damit gegebenenfalls entsprechende Erkenntnisse mitgeteilt werden können.

Der Senat wird nach den Maßstäben der Erforderlichkeit und Geeignetheit genaue Regelungen zur Weitergabe und Verarbeitung personenbezogener Daten von versamlungsanmeldenden Personen erarbeiten und veröffentlichen.

6. In wie vielen Fällen wurden in den vergangenen drei Jahren personenbezogene Daten der Anmelderinnen und Anmelder von Versammlungen an Polizei und andere Behörden weitergegeben?

Siehe Antwort zu Frage 5.

7. Werden die Anmelderinnen und Anmelder von Versammlungen darüber informiert, dass ihre Daten an die Polizei oder andere Dritte weitergegeben werden und zu welchem Zweck dies geschieht?

Die Anmelderinnen und Anmelder werden im Verfahren vor der Weitergabe der Daten in der Regel nicht darauf hingewiesen, dass diese dem Polizeivollzugsdienst und dem Landesamt für Verfassungsschutz (soweit eine Weitergabe an das Landesamt für Verfassungsschutz erfolgt) übermittelt werden. Dem Anmeldeformular wird in Kürze ein entsprechender Hinweis nach Artikel 13 DSGVO beigefügt werden.

8. In welchen Fällen kontaktiert die Polizei die Anmelderinnen und Anmelder von Versammlungen mithilfe der vom Ordnungsamt erhobenen Daten, noch bevor ein Kooperationsgespräch stattgefunden hat?

Durch das Ordnungsamt initiierte Kooperationsgespräche mit Polizeivollzugsdienst und Veranstalterin oder Veranstalter werden grundsätzlich nur bei herausragenden Versammlungslagen, die sich durch eine hohe Teilnehmendenzahl und/oder einem prognostiziertem Gefährdungspotenzial auszeichnen, durchgeführt. Die frühzeitige Kontaktaufnahme vor einem Kooperationsgespräch mit der Veranstalterin/dem Veranstalter beziehungsweise der Versammlungsleitung kann im Einzelfall erforderlich sein, um die zuvor durch das Ordnungsamt übermittelten Daten zur Person der Versammlungsleitung, dem Versammlungsthema oder dem angedachten Versammlungsort näher zu spezifizieren, um auch die Gefährdungsbewertung nicht zu verzögern. Dies dient dem Polizeivollzugsdienst zur vorläufigen Einschätzung der Gefährdungslage beziehungsweise der Geeignetheit der Versammlungsleitung. Die Ergebnisse sind für Ordnungsamt und Polizeivollzugsdienst bereits im Vorfeld und auch während des Kooperationsgesprächs als Grundlage anzusehen, um Absprachen mit der Veranstalterin oder dem Veranstalter sachgerecht zu formulieren. In der Regel erfolgt jedoch keine vorherige Kontaktaufnahme durch den Polizeivollzugsdienst, da gegebenenfalls noch offene Informationen zur Beurteilung der Gefährdungslage aus dem Kooperationsgespräch generiert werden können.

9. Wie lange, zu welchem Zweck und auf welcher Rechtsgrundlage speichern die Polizei oder andere Behörden Daten, die sie vom Ordnungsamt im Zuge von Anmeldungen von Versammlungen erhalten haben?

Zur Vornahme der Gefährdungsbewertung wird ein Vorgang im Vorgangsbearbeitungssystem @rtus angelegt. Hierin erfolgt unter anderem auch die Speicherung der personenbezogenen Daten der anmeldenden Person sowie, soweit für die Gefährdungsbewertung relevant, auch polizeiliche Erkenntnisse zu dieser.

Eine Gefährdungsbewertung zu einer Versammlung ist eine vollzugspolizeiliche Aufgabe zur Gefahrenabwehr. Daher sind alle Ermittlungen und Maßnahmen – wie andere vollzugspolizeiliche Maßnahmen auch – zu dokumentieren. Hierzu gehört auch die Befassung mit der anmeldenden Person einer Versammlung sowie deren Leitung. Die Erfassung der Personalien ist geeignet, um die Gefahrenermittlung rund um die Versammlung zu dokumentieren.

Die Gefährdungsbewertung verfolgt den Zweck, sowohl die Versammlung, als auch deren Teilnehmerinnen und Teilnehmer und Dritte vor Gefahren (entweder durch die Veranstaltung oder durch Gegendemonstrationen) zu schützen. Es ist gerade die Aufgabe des Polizeivollzugsdienstes, Vorbereitungen zu treffen, um künftige Gefahren abwehren zu können. Nur durch eine vorherige Befassung mit der anmeldenden Person sowie der Versammlungsleitung kann eine Einschätzung erfolgen, welche Zielrichtung die Versammlung verfolgt, was für ein Publikum zu erwarten ist und mit was für Gegendemonstrantinnen und -demonstranten möglicherweise zu rechnen ist. Die Gefährdungsbewertung ist daher auch erforderlich. Sie ist ebenso geeignet, da keine mildereren, gleich geeigneten Mittel zu Verfügung stehen, um eine ebenso effektive Gefährdungsbewertung vorzunehmen. Denn würde der Polizei durch das Ordnungsamt nur mitgeteilt werden, dass eine Versammlung geplant ist, dem Polizeivollzugsdienst aber die Daten der anmeldenden Person sowie der Versammlungsleitung nicht übermittelt und diese damit nicht überprüft, könnte nicht vollends eruiert werden, welche Gefahren von der Versammlung ausgehen können, beziehungsweise welchen Gefahren von außen die Versammlung möglicherweise ausgesetzt sein könnte. Die Gefährdungsbewertung durch die Befassung mit der anmeldenden Person und der Versammlungsleitung ist zudem auch verhältnismäßig im engeren Sinne, da sie nicht außer Verhältnis zum verfolgten Zweck steht. Der Schutz von Leib, Leben, Gesundheit und der freiheitlichen demokratischen Grundordnung genießen hier Vorrang vor einem Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der anmeldenden Person sowie der Versammlungsleitung.

Die Speicherung der Personendaten erfolgt in einem Freitextfeld. Dadurch wird vermieden, dass die Personendaten recherchierbar in der Datenbank lagern. Mit dieser Arbeitsweise wird ebenfalls der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen und die personenbezogenen Daten der anmeldenden Person sowie der Versammlungsleitung sind bei einer Recherche nicht sichtbar.

Zur Bewältigung der jeweiligen Versammlungslage erfolgt ein Eintrag in die behördeninterne Lagedatenbank des Polizeivollzugsdienstes, in welcher die personenbezogenen Daten neben weiteren einsatzrelevanten Informationen gespeichert werden. Je nach Umfang des Einsatzes ist es gegebenenfalls weiterhin erforderlich, ein Einsatzprotokoll im System „EPS-Web“ zu fertigen. Dabei erfolgt eine Speicherung der personenbezogenen Daten und weiterer Informationen, die zur Bewältigung des Einsatzes und zur Durchführung einsatzrelevanter Maßnahmen erforderlich sind.

Die Speicherung der Daten erfolgt in allen genannten Fällen nach § 26 Absatz 3 Nummer 4 in Verbindung mit Absatz 5 BremPolG. Danach darf

der Polizeivollzugsdienst zur Vorbereitung für die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit personenbezogene Daten über Verantwortliche für öffentliche Veranstaltungen (hier: Versammlungen) speichern.

Die genannten Datenbanken dienen der jeweiligen Einsatzleitung als zentrale Informationsquellen für die Einsatzbewältigung zur ordnungsgemäßen Durchführung der Versammlung. Eine breite Streuung der Information sowie mehrfaches Speichern in unterschiedlichen Datenbanken innerhalb des Polizeivollzugsdienstes werden dadurch unnötig. Auch in den Fällen einer nicht vorhersehbaren Gefahrenlage (wie Unwetter, Unglücksfälle), ist es so schnell möglich, die Versammlungsleitung zu erreichen, zu informieren und weitere Schritte abzustimmen. Die Speicherung der personenbezogenen Daten ist somit dem Zweck entsprechend geeignet und auch verhältnismäßig, da der Schutz von Leib, Leben, Gesundheit und der freiheitlichen demokratischen Grundordnung insofern Vorrang vor einem Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Versammlungsleitung sowie der anmeldenden Person genießt.

Die Speicherung in der zentralen Lagedatenbank und EPS-Web beschränkt den Zugriff der Daten auf einen bestimmten Personenkreis. Gespeichert werden nur die zugesandten Dokumente. Eine Erfassung der personenbezogenen Daten in eigenen Feldern erfolgt nicht. Eine Recherche nach Personen ist nicht möglich.

Die Weiterverarbeitung der übermittelten Daten kann nach § 50 Absatz 1 [Zweckidentität] oder § 50 Absatz 2 [Zweckänderung] BremPolG erfolgen. Ob Absatz 1 oder Absatz 2 Anwendung findet, hängt vom jeweiligen Zweck der ursprünglichen Datenerhebung ab.

Bei Versammlungen erfolgt die Weiterverarbeitung durch den Polizeivollzugsdienst zu dem Zweck, zu dem sie erhoben worden sind.

Nach §§ 2, 14 VersG sind öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel anzumelden und eine verantwortliche Person ist namentlich zu benennen.

Diese Beschränkung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit wird gerechtfertigt durch die Erfahrungstatsache, dass Versammlungen unter freiem Himmel sowie Aufzüge wegen der Unbegrenztheit der Teilnehmerinnen- und Teilnehmerzahl und ihrer breiten Wirkung auf die Allgemeinheit für die öffentliche Sicherheit eine größere Gefahr darstellen als auf geschlossene Räume beschränkte Versammlungen.

Die Anmeldung dient damit zumindest auch der Gefahrenabwehr. Insbesondere soll hierdurch Vorsorge dafür getroffen werden, dass die Interessen der Versammlungs- oder Demonstrationsteilnehmenden nicht mit denen anderer Mitmenschen in Widerstreit geraten und der Veranstaltung der erforderliche Schutz gewährt werden kann.

Die Übermittlung an und auch die Weiterverarbeitung durch den Polizeivollzugsdienst erfolgen ebenso zur Gefahrenabwehr. Die Weiterverarbeitung dient dem Schutz derselben Rechtsgüter, nämlich der Versammlungsfreiheit der Versammlungsteilnehmenden sowie den widerstreitenden Interessen Dritter, sodass die Voraussetzungen des § 50 Absatz 1 BremPolG gegeben sind. Der Polizeivollzugsdienst verarbeitet die Daten zur Prüfung und Bewertung, ob polizeiliche Maßnahmen vorbereitet werden müssen (Gefährdungsbewertung). Die Dokumentationen in der Lagedatenbank und erforderlichenfalls dem Protokollsystem EPS-Web dienen der Einsatzbewältigung und damit ebenfalls der Gefahrenabwehr.

Darüber hinaus wäre eine Weiterverarbeitung der Daten auch nach § 50 Absatz 2 BremPolG zulässig. Bei der Weiterverarbeitung nach § 50 Absatz 2 BremPolG ist der Grundsatz der hypothetischen Datenenerhebung zu beachten.

Das Landesamt für Verfassungsschutz speichert gemäß §§ 6 und 11 ff. BremVerfSchG übermittelte Daten, soweit und solange sie zur Erfüllung

seines gesetzlichen Auftrags erforderlich sind. Die Speicherung ist daher stets vom Einzelfall abhängig. § 13 Absatz 3 BremVerfSchG sieht entsprechende Prüfpflichten sowie differenzierte zeitliche Grenzen der Höchstspeicherung vor. Die Speicherdauer hängt dabei insbesondere vom Extremismus-Bezug der Versammlung ab. Die Verfassungsschutzbehörde prüft bei der Einzelfallbearbeitung und spätestens nach fünf Jahren, ob die in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten zu löschen sind. Solche Daten über Bestrebungen nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 BremVerfSchG sind grundsätzlich spätestens nach zehn Jahren, über Bestrebungen nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummern 3 und 4 BremVerfSchG grundsätzlich spätestens nach 15 Jahren nach dem Zeitpunkt der letzten Speicherung einer Information über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Absatz 1 Satz 1 zu löschen.

Versammlungen, die keinen Bezug zu extremistischen Aktivitäten aufweisen, werden vom Verfassungsschutz nicht gespeichert. Gegebenenfalls erfolgt zum Schutz einer Versammlung eine Rückmeldung an die Versammlungsbehörde oder die Polizei, falls dem Verfassungsschutz Hinweise auf extremistische oder gewalttätige (Gegen)-Proteste vorliegen.

10. Sind unter denen in Frage 9 genannten Daten besondere Kategorien personenbezogener Daten nach Richtlinie (EU) 2016/679 Absatz 1 und wenn ja, in welchem System werden die Daten gespeichert?

Durch die Polizei werden gemäß § 26 Absatz 4, 5 BremPolG im Einzelfall besondere Kategorien personenbezogener Daten, insbesondere solche, aus denen die ethnische Herkunft, politische Haltungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen hervorgehen, gespeichert, soweit dies für die Gefährdungsbewertung und Einsatzbewältigung unerlässlich ist. Diese werden ebenfalls im Vorgangsverarbeitungssystem @rtus sowie der Lagedatenbank und dem Protokollierungssystem EPS-Web gespeichert.

Soweit dies zur Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags erforderlich ist, darf das Landesamt für Verfassungsschutz gemäß § 6 Absatz 1 Satz 2 BremVerfSchG auch besondere Arten personenbezogener Daten speichern. Dies betrifft im Falle einer Versammlung insbesondere die politische Haltung, sofern zweifelhaft, ob diese sich gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung richtet.

11. Gibt es eine Dokumentation der Datenverarbeitungsprozesse bei der Polizei und gegebenenfalls anderen Behörden, beispielsweise ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten?

Hinsichtlich der im Vorgangsbearbeitungssystem @rtus und dem Protokollsystem „EPS-Web“ erfolgenden Datenverarbeitungen bestehen umfangreiche dokumentierte Regelungen und Beschreibungen der Datenverarbeitungsprozesse.

Bezüglich der in der Lagedatenbank erfolgenden Datenverarbeitungen wird ein Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten gemäß § 80 BremPolG derzeit erstellt.

Für die Datenverarbeitungsprozesse im Verfassungsschutzverbund bestehen umfangreiche Regelungen und Protokollierungen.